

A KÖZSZFÉRA INTEGRITÁSÁNAK ELEMZÉSE ÚJ MÓDSZERTAN ALAPJÁN

2018.



2019. május

KÉSZÍTETTÉK:

Prof. dr. Németh Erzsébet

Martus Bettina Szandra, PhD.

dr. Vargha Bálint Tamás

Teski Norbert

KAPCSOLAT:

info.integritas@asz.hu

ISBN:

978-615-5222-19-1

Tartalom

Vezetői összefoglaló	5
1. A kutatás célja és kérdései	7
2. Módszertan	8
2.1. Célterület, adatbázis	8
2.2. A kérdőív kialakítása, szerkezete	8
2.3. A minta bemutatása, válaszadó szervezetek száma	11
3. A közintézmények integritás kockázatai és kontrolljai	13
3.1. Kockázati mintázatok intézménycsoportos összehasonlításban	14
3.2. Intézménycsoportok kockázatai	17
3.3. Kontrollok intézménycsoportos összehasonlításban	18
3.3. Speciális korrupcióellenes kontrollok fejlődéstörténete	23
4. Új kontrollkérdések megjelenése a felmérésben	25
4.1 Elégedettség mérése	25
4.2 Automatizált rendszerek	26
4.3 Integritás tanácsadó alkalmazása	29
4.4 Szerződések teljesítése	30
5. Szerződések - szakértők alkalmazása - beszerzések	32
5.1 Külső gazdasági kapcsolatok integritása	32
5.2 Szerződések integritása	32
5.3 Külső szakértők alkalmazásának integritása	34
5.4 Beszerzések, közbeszerzések integritása	36
6. Következtetések	41
Felhasznált irodalom	43

Vezetői összefoglaló

Az ÁSZ 2011-ben indította el az integritás kultúrájának, benne a korrupció elleni védelmet támogató eszközök meghonosítása, elterjesztése és megerősítése jegyében az Integritás felmérést, melyet a hétéves fenntartási időszak lezárultát követően is megismételt. Az elkötelezett számvevőszéki szerepvállalás eredményeként a felmérésben minden korábbinál több, összesen 3451 szervezet vett részt a 2018. évi adatfelvételben.

2018-ban a felmérés számos ponton megújult. Az új webes felületnek köszönhetően könnyebben hozzáférhetővé és kitölthetővé vált a 93 kérdésből álló, az eddigieknél rövidebb és átláthatóbb kérdőív. A kérdőív számos új kérdést tartalmaz, elősegítve korábban nem vizsgált kontrolleszközök, mint például az emberi tényező kizárásával működő automatizált rendszerek, az integritás tanácsadó, vagy az ügyfél-elégedettség mérés elterjedtségének megismerését. Az új digitális technológia eredményeként a felmérés egy önértékelést készít a kitöltők számára az egyes integritási területekre vonatkozóan. Az automatikusan megjelenő önértékelő lap bemutatja a válaszadó intézmény saját eredményei mellett az összes válaszadó és a saját intézménycsoportba tartozó válaszadók átlagértékeit is. Ezzel a válaszadók felmérhetik azokat a területeket, ahol fejlődésre van szükségük. Emellett a technológia egy állandóan frissülő adatbázist képezve segíti a hazai közintézmények integritás kockázatainak beazonosítását, a változások rendszerszintű nyomon követését, az ellenőrzési témák és ellenőrzött intézmények kockázatalapú kiválasztását, illetve a jól irányított állam stratégia megvalósítását elősegítő integritás-kockázat jelzőrendszerként szolgálhat.

Az ideai elemzés megvizsgálta, hogy a közzsférát leginkább mely kockázatok és kontrollok jellemzik. Az újonnan beemelt integritás kontrollok elterjedtségének vizsgálata mellett azon négy területre fókuszáltunk, ahol, a közintézmények és a magánszektor találkozásából fakadó kockázatok jelentősek. Megvizsgáltuk a külső szakértők alkalmazása, beszerzések és közbeszerzések, valamint a szerződések integritási helyzetét.

A közzsféra intézményei körében az integritáskockázatok és a kontrollok kiépítettsége jellemzően együtt mozog: minél magasabb a kockázati szint, annál magasabb a kontrollkiépítettség is. Ezzel együtt az egyes intézménycsoportok eltérően teljesítenek az egyes területeken. Egyes intézménycsoportoknak a jövő kihívását jelenti majd, hogy újabb és újabb integritás kontrollok kialakításával, alkalmazásával megfelelő mértékben biztosítsák a tevékenységükkel összefüggő kockázatok lefedettségét.

Megvizsgáltuk mind intézménycsoportonként, mind kérdésenként a kockázati és kontrollszinteket. Azt találtuk, hogy a jogszabályi környezet komplexitása, a közszolgáltatás nyújtása, közfeladat ellátása, valamint a méltányosság gyakorlása kiemelkedő kockázatot jelent. A jogszabályi környezet megítélése kockázatot hordozhat az integritás szempontjából, amennyiben azt ellentmondásosnak és hiányosnak érzékelik az intézmények. A felmérés eredményei alapján a jogszabályi környezetet a válaszadók 9%-a értékeli ellentmondásosnak, 6%-a hiányosnak, 74% összetettnek és 49% szerteágazónak¹.

Az integritás kultúra meghonosodása szempontjából kedvező, hogy több jól, szinte 100%-ban kiépített kontrollt találtunk, ilyen például a szerződések teljesítésének ellenőrzése, a közszolgáltatások esetén az igénybevétel feltételeinek megismerhetősége, a belső ellenőrzés elterjedtsége, illetve a bejelentők, panaszosok védelmének kialakítása. A felmérés feltárt ugyanakkor kevésbé kontrollált területeket is. A jogszabály három intézménycsoportnak előírja az integritás tanácsadók alkalmazását, ezeken a csoportokon kívül azonban alig használják ezt a kontrolleszközt. Ritkán alkalmazott kontrolleszköz a munkahelyi rotáció is, amely főleg az olyan területeken segíti az integritást, ahol például az ellenőr és az ellenőrzött között kialakuló személyes kapcsolat megnehezítheti az objektív döntéshozatalt. A felmérés szintén rámutatott, hogy kevésbé terjedtek el a hazai közzsférában az emberi tényező teljes kizárásával, így a korrupciós kockázatok eliminálásával működő automatizált rendszerek. Számuk és

¹ Több válaszlehetőséget jelölhettek meg a válaszadók.

alkalmazási területük öröndetesen növekszik, egyes szervezetek pedig már több automatizált rendszert is használnak. A mai, technológiailag gyorsan fejlődő világban az automatizált rendszerek bevezetése mind könnyebben megvalósítható, azonban e téren még további fejlődésre van szükség.

A felmérés rámutatott, hogy az ügyfelek elégedettségét leginkább azok az intézmények mérik, amelyek közvetlenül találkoznak az ügyfelekkel. Ezt a fontos kontrollt csak minden ötödik hazai közintézmény használja. További terjedése fontos lenne, hiszen az ügyfelek véleményének, tapasztalatainak megismerése nyomán fejleszthető az ellátás színvonala és integritása.

A köz és a magánszféra közötti üzleti kapcsolatokat integritási helyzete már az elmúlt évben is az Integritás felmérés érdeklődésének fókuszában állt. A válaszadók túlnyomó többsége a megrendelt áruk/szolgáltatások ellentételezését megelőzően gondos gazda módjára minden esetben ellenőrzi a teljesítést. Hasonlóképpen elterjedt az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatainak megosztása, amely az intézmények több mint 60%-a által alkalmazott gyakorlat.

A magyar közsférában egyre jelentősebb kiadást tesznek ki a közbeszerzések, emellett a közbeszerzési értékhatárt el nem érő, vagy egyéb okokból a közbeszerzési törvény hatályán kívül eső beszerzések is jelentős gazdasági súlyt képviselnek. A felmérés eredményei rávilágítottak arra, hogy pont azon intézménycsoportok esetében kevésbé elterjedt a három ajánlat bekérésének előírása, ahol az intézményi kiadások 75 százalékát meghaladó mértékben a nem közbeszerzési törvény által szabályozott beszerzések jellemzőek. Egyes intézménycsoportok olyan speciális beszerzési igényekkel rendelkeznek, amelyeket kevésbé versengő piacról elégítenek ki, jellemzően háromnál kevesebb ajánlattevő részvételével. Integritási kockázatra utalhat azonban, hogy a helyi önkormányzatok által lefolytatott eljárások esetében is korlátozott a verseny, ahol egyébként azt speciális beszerzési igények nem feltétlenül indokolják.

A közintézmények által a privát szereplőkkel kialakított leggyakoribb kapcsolati forma a szakértők alkalmazása (65%), és a felmérés most először mutatta meg, hogy ezen belül is a tanácsadói tevékenység céljára igénybevett szakértői szolgáltatás a leginkább elterjedt, megelőzve az egyébként sok esetben jogszabály által kötelezően előírt közbeszerzési szakértő bevonását.

1. A kutatás célja és kérdései

Az Állami Számvevőszék 2011-ben indított Integritás felmérésének a projekt keretében vállalt fenntartási szakasza 2017-ben zárult. A korrupciós kockázatok feltérképezésére irányuló, valamint az integritás alapú szervezeti kultúra elterjesztése érdekében végzett munka eredményei bebizonyították, hogy a kezdeményezés elérte a célját. Az ÁSZ stratégiájához illeszkedve sikeresen járult hozzá az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtéséhez és erősítéséhez, így az Integritás felmérést a fenntartási időszakot követően 2018-ban is lefolytattuk.

A résztvevői igényeket figyelembe véve, egyúttal a minél szélesebb körben megvalósuló intézményi részvétel elérését szem előtt tartva 2018-ban számos ponton megújítottuk a felmérést. A kockázatok beazonosítását és a korábban nem vizsgált kontrolleszközök elterjedtségének megismerését a megújított, rövidebb és számos új kérdést is tartalmazó kérdőív segíti.

Az előző évekhez hasonlóan jelen elemzésben is bemutatjuk a válaszadó közintézmények összességét jellemző kockázati és kontrollszintek alakulását. Intézmény-csoportonkénti bontásban megvizsgáljuk a közintézmények feladatellátása során felmerülő kockázatok és kontrollok gyakoriságát, típusait. Igazodva a megújult felmérésben szereplő kérdésekhez, bemutatjuk az új kontrolleszközök – pl. integritás tanácsadó, automatizált rendszerek – bevezetésére irányuló kérdések eredményeit. Továbbá feltérképezzük a külső kapcsolatok, a külső szakértők alkalmazása, illetve a közbeszerzések, beszerzések integritásának alakulását.

A fentiekre tekintettel a 2018. évi kutatás kérdései a következők:

- Mi jellemezi az intézménycsoportok kockázatai kitettségét, illetve a kockázatokat mérséklő kontrollok kiépítettségét?
- Melyek a leggyakoribb kockázatok és kontrollok a hazai közintézmények körében?
- Az utóbbi öt évben miképpen fejlődött egyes speciális integritás kontrollok kiépítettsége?
- Méri-e a közintézmények a közszolgáltatást igénybe vevő ügyfelek elégedettségét, alkalmaznak-e automatizált (az emberi döntést kizáró) rendszereket, illetve integritás tanácsadót, és az milyen hatással van az integritás szintjükre?
- A közintézmények szerződéseit milyen integritási kontrollok erősítik?
- A külső szakértők alkalmazásának integritása biztosított-e?
- Milyen garanciák védik a közintézmények beszerzéseinek integritását?

2. Módszertan

2.1. Célterület, adatbázis

Az ÁSZ által végzett országos adatfelmérésre 2018-ban immár 8. alkalommal került sor. A 2018-as felmérés – az előző évekhez hasonlóan - elsősorban a 2017. január 1-je és 2017. december 31-i időszakot öleli fel, míg egyes kérdések az elmúlt három évre kérdeznek rá, amelyek a 2015. január 1-je és 2017. december 31-e közötti időszakot fedik le. Ahol a kérdés nem tartalmaz utalást a vizsgált időszakra, ott a válaszadónak a 2017. december 31-én fennálló állapotot kellett figyelembe venni.

A 2018. évi adatfelvételben válaszadásra felkért szervezetek adatbázisát a Magyar Államkincstár 2017. december 31-ei állapotának megfelelő törzskönyvi nyilvántartása képezte. Az adatbázis 12881 aktív szervezetet tartalmazott. A kiküldött általános felkérő levélben felhívtuk a szervezetek figyelmét, hogy a fenntartásukban álló, önálló PIR számmal² rendelkező költségvetési intézményeik tekintetében külön kérdőívet töltsenek ki. A kutatás méretét és jellegét tekintve is egyedülálló Magyarországon, ugyanakkor a végrehajtást számos technikai probléma nehezítette (az alapsokaság egyes tagjai nem azonos mértékben érhetőek el, kisebb szervezetek nem feltétlen rendelkeznek a kérdőív kitöltéséhez megfelelő kapacitással).

A közzféra intézményeit érintő 2018. évi Integritás felmérést 2018. szeptember 24-én kezdtük meg. Az Integritás kérdőív kitöltése már a felmérés lefolytatására létrehozott új platformon, a <https://felmeres.asz.hu/> online felületen valósult meg. A felmérésben való részvételre felkért intézmények részére tájékoztató üzenetet küldtünk a weboldarról, a megújult felmérés indulásáról és az egyéb kapcsolódó információkról, továbbá az ÁSZ hírportálon is számos cikk és sajtótájékoztató jelent meg a felmérés elindításához kapcsolódóan.

Az új online felületen történő regisztrációval valamint a kérdőív kitöltésével kapcsolatos kérdések kezelése érdekében az adatfelvétel idején telefonos call center működtettünk, emellett fogadtuk és megválasztuk az e-mailek beérkező kéréseket, kérdéseket is. Bár az új, webes felületnek köszönhetően a válaszadók számára a kérdőívhez való hozzáférés, mind annak kitöltése egyszerűbbé vált, az új informatikai rendszerrel és a megújított kérdőív értelmezésével kapcsolatos kérdések miatt a telefonos és e-mailes megkeresés folyamatos volt.

Az előző évek gyakorlatához viszonyítva újdonságot jelentett, hogy volt lehetőség a kérdőív újranyitására, amennyiben az adott intézmény a kitöltés során nem megfelelő adatokkal véglegelte a kérdőívet.

Az Integritás felmérésben való minél szélesebb körű részvétel érdekében és a közintézmények kérésére 2018. november 9-ig meghosszabbítottuk az adatfelvételi időszakot. A megújult adatbázis lehetővé tette az adatfelvételi szakasz folyamatos monitoringját, amelynek köszönhetően leszűrtük mindazon intézményeket, amelyek megkezdték ugyan a kitöltést, azonban az adatfelvételi szakasz lezárultáig nem végelezték azt.

2.2. A kérdőív kialakítása, szerkezete

Az Országgyűlés felhatalmazása alapján az Állami Számvevőszék stratégiájában foglaltakkal összhangban elkötelezte magát az integritás alapú közigazgatási kultúra meghonosítása mellett, és már közel 10 éve kiemelt figyelmet fordít a korrupció megelőzésére.

A felmérés elsődleges célja a közzféra tartozó intézmények korrupciós kockázati jellemzőinek feltárása volt. A közzféra intézményei korrupciós kockázatainak és a kapcsolódó kontroll

² PIR szám: a Magyar Államkincstár által kiadott törzskönyvi nyilvántartási azonosítószám

kiépítettségének meghatározására 2018-ban egy 93 kérdésből álló kérdőívet állítottunk össze, amely kérdések az alábbi témakörök alá rendeződnek:

- Támogatások
- Beszerzések
- Jogalkotás, jogalkalmazás, hatósági tevékenység
- Köszolgáltatás
- Külső gazdasági kapcsolatok
- Humánerőforrás és Szervezeti jellemzők
- Belső szabályozottság, belső ellenőrzés
- Speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások
- Külső szabályozottság, külső ellenőrzöttség.

A felmérésben résztvevő, eltérő jogállású és eltérő intézménycsoportba sorolt intézmények egységesen ugyanazon kérdőívet töltötték ki. A válaszadás önkéntes volt, a felmérés keretében szolgáltatott adatok helytállóságát a kutatás során nem ellenőrizte az ÁSZ.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján, valamint a hatályos jogszabályokkal való összhang biztosítása érdekében a 2017. évi kérdőívet és az ahhoz tartozó kitöltési útmutatót felülvizsgáltuk, amelynek eredményeképp a 2018. évi integritás kérdőív a korábbiakhoz képest több ponton is változott.

A 2011-ben indított, önkéntes Integritás felmérés azokat a tényezőket tárja fel, amelyek károsan befolyásolhatják a közintézmények korrupciós kockázatokkal szembeni védekezőképességét. A felmérések eredményeként évről évre jobban láthatóvá válnak a magyar közintézmények korrupció szempontjából veszélyeztetett területei, illetve a kontrollkörnyezet kiépítettsége révén az azzal szembeni ellenálló képességük. A felmérésben való részvétel hozzásegíti az egyes intézményeket saját integritásuk erősítéséhez: tudatosulnak a korrupcióval veszélyeztetett területek, és nyilvánvalóvá válik, hogy milyen kontrollok kiépítésére, illetve eredményesebb működtetésére van szükség az adott szervezet integritásának érzékelhető javulása érdekében.

Az elmúlt nyolc évben a közsféra intézményeinek integritási helyzetéről gyűjtött adatok alapján szükségessé vált az Integritás felmérés megújítása. A jogszabályi környezet változása következtében egyes „lágy” integritás kontrollok időközben „kemény” kontrollá alakultak, vagyis bekerültek a törvényi szabályozásba. Továbbá olyan új technológiák, automatizált rendszerek jelentek meg, mint például a gyorsajtás észlelése és automatikus (objektív) szankcionálása, amelyek még inkább biztosíthatják a közintézmények integritását.

Tapasztalataink alapján a kérdések számossága és összetettsége a kérdések számának csökkentését és egyszerűsítését tette szükségessé. A kérdőív felülvizsgálatát, egyes kérdések elhagyását indokolta továbbá, hogy a többéves tapasztalatok alapján, mely információk alkalmasak leginkább érdemi elemzésre. Megújult az értékelés módszertana is. Az átfogó megújítás értelmében az idei évtől minden résztvevő szervezet esetén egy kockázati index jelzi a veszélyeztetettség mértékét, ezáltal a kockázat mértéke egyértelműen beazonosítható, összehasonlítható. Tapasztalataink is azt mutatták, hogy nincs pozitív gyakorlati és elemzési hozadéka az eredendő veszélyeztetettségi index és a kockázati veszélyeztetettséget növelő tényezők módszertani elkülönítésének.

A módszertani megújítás nem csak az elmúlt években lezajló változások nyomon követését, hanem a kockázatelemzést alátámasztó rendszer/kockázatalapú kiválasztás elősegítését kívánta elérni. A kérdések megfogalmazásának megváltoztatása és új kérdések feltevése segíti az elemzés során a kockázati gócpontok beazonosítását, amely támogatja az integritás ellenőrzés rendszerét is.

Az átdolgozott kérdőív legfontosabb újdonsága, hogy a kitöltők számára önértékelést nyújt az egyes integritási területekre vonatkozóan, amelyet össze tudnak hasonlítani a saját, intézménycsoportos eredményeikkel. Ezzel a válaszadók felmérhetik azokat a területeket, ahol fejlődésre van szükségük (1. ábra). A következő ábra az önértékelő lapot mutatja be.

1. ábra: Önértékelő lap



Integritás felmérés – önértékelő lap

Óvoda, bölcsőde

MINTA ÓVODA



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ALAPADATOK

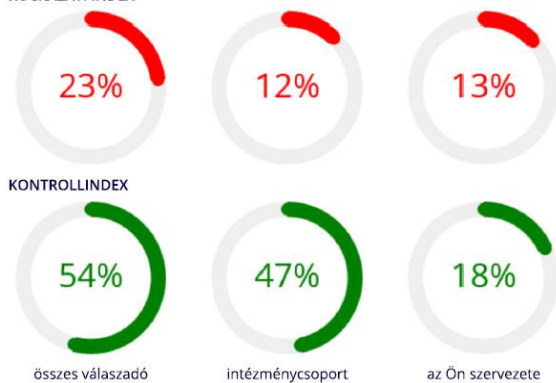
Intézmények száma (alapsokaságban): 13 442

Kitöltő intézmények száma: 3 206

Intézménycsoportban résztvevők: 729

Lefedettség: 23.85%

KOCKÁZATI INDEX

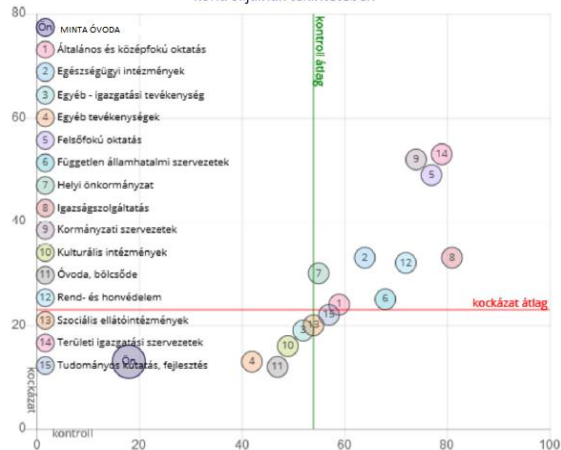


KONTROLLINDEX



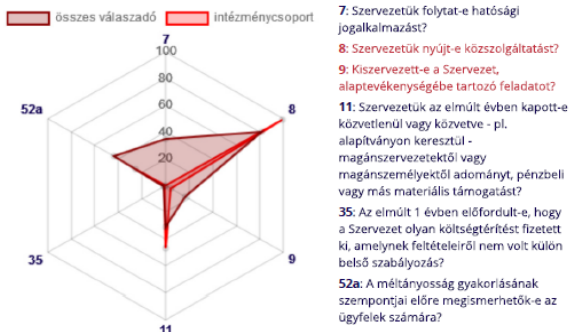
KOCKÁZATOK ÉS KONTROLLK/ELHELYEZKEDÉS

Az Ön szervezetének elhelyezkedése az összes válaszadó kockázatainak és kontrolljainak tekintetében



KIEMELT KOCKÁZATOK (%)

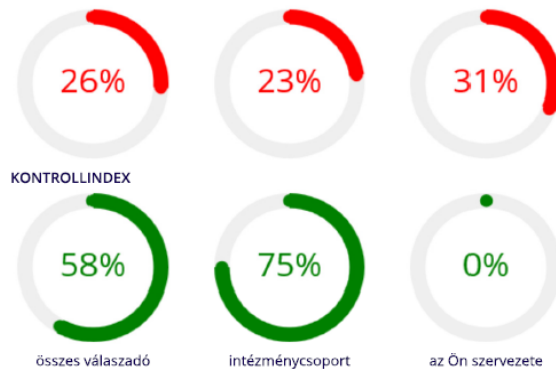
A százalékok az igen válaszok arányát, a pirossal jelölt kérdések az Ön szervezetének igen válaszait jelölik.



KÜLSŐ GAZDASÁGI KAPCSOLATOK KOCKÁZATAI ÉS KONTROLLJAI (%) (9-17)

A 9-17. kérdések válaszai alapján indexeket képeztünk a külső gazdasági kapcsolatokhoz tartozó kockázatok és kontrollok esetében.

KOCKÁZATI INDEX

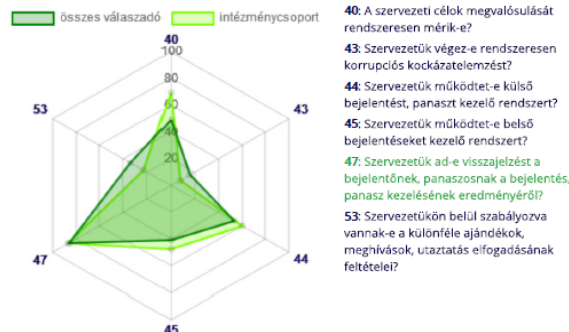


KONTROLLINDEX



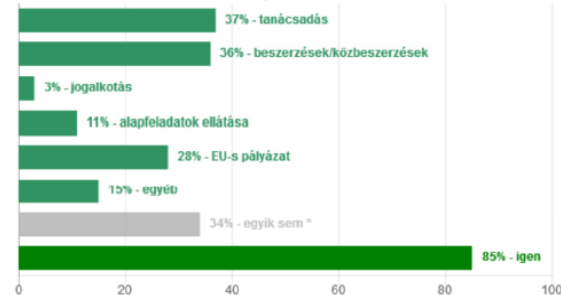
SPECIÁLIS KONTROLLK (%)

A százalékok az igen válaszok arányát, a zölddel jelölt kérdések az Ön szervezetének igen válaszait jelölik.



KÜLSŐ SZAKÉRTŐK ALKALMAZÁSÁNAK KONTROLLJAI (%) (16, 16B)

A százalékok az igen válaszok arányát, a * az Ön szervezetének igen válaszait jelölik.



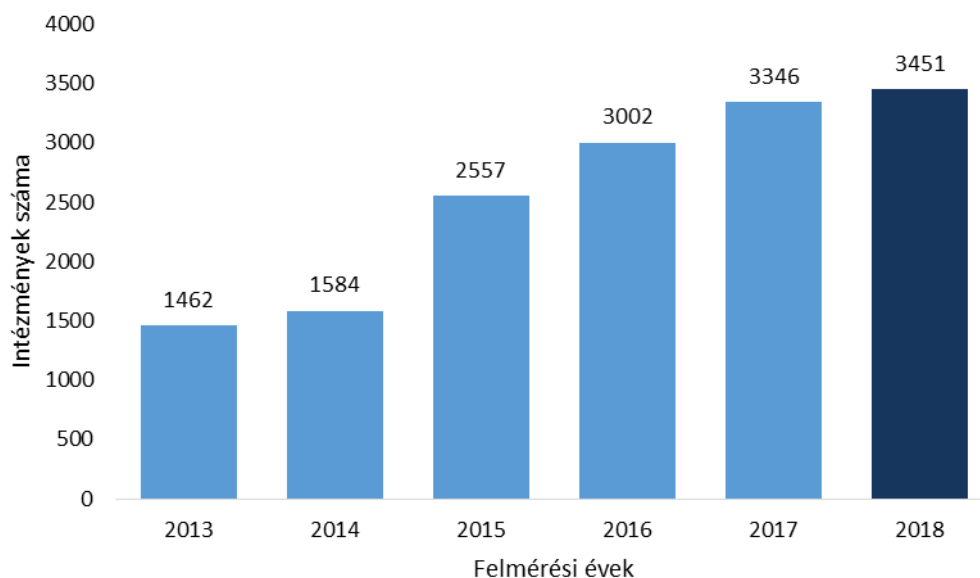
16. Szervezetük az elmúlt 3 évben mely alábbi tevékenységek kapcsán vett igénybe külső szakértői közreműködést?

16b. Szakértői közreműködés igénybevétele esetén meghatározzák-e a teljesítésigazolás kiállításának feltételeit?

2.3. A minta bemutatása, válaszadó szervezetek száma

Az Integritás felmérésben résztvevő intézmények száma az elmúlt öt évben folyamatosan emelkedett. A 2018. évi Integritás felmérésben 3%-kal több intézmény vett részt, mint a megelőző évben (2. ábra).

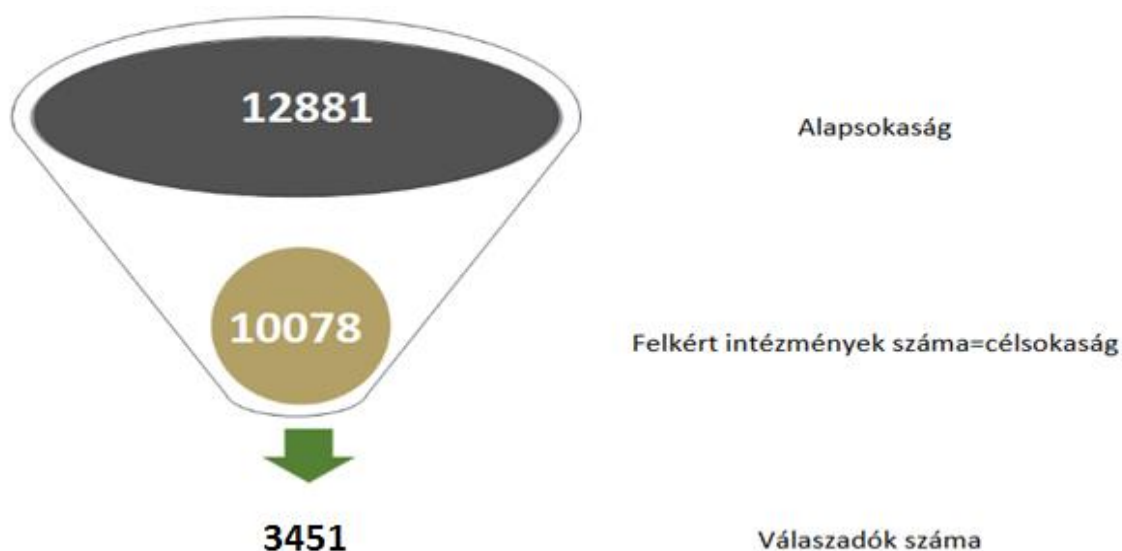
2. ábra: A résztvevő intézmények számának alakulása (2013-2018)



A résztvevő intézmények közül a legnagyobb számban a helyi önkormányzatok (1317) töltötték ki a kérdőívet, őket követik az óvodák, bölcsődék (842) és a szociális ellátó intézmények (364). A felsorolt három intézménycsoport együttesen a résztvevők 72%-át tette ki, ezáltal eredményeik jelentősen befolyásolták az indexek alakulását

A 2018. évi felmérés sajátossága, hogy a weboldalon kitöltött felmérések naplózása következtében kiszűrhetők az elemzési szempontból nem értékelhetően kitöltött kérdőívek. A 3490 regisztrált intézményből 3451 esetében számoltunk kockázati és kontroll indexet, mivel ezen intézmények esetében ismertük az indexekhez tartozó, megküldött válaszokat.

3. ábra: A sokaság és minta elemszáma



A résztvevők számának emelkedésével – a korábbi évekhez viszonyítva – az intézménycsoportokon belüli arány megváltozott, illetve egyes intézménycsoportok esetében csökkent a résztvevők száma. Ez részben olyan okokra vezethető vissza, hogy 2016-tól a rendvédelmi szervek mellett már a honvédelmi intézmények is részt vettek a felmérésben, illetve az Általános és középfokú oktatás intézménycsoportban – a korábban helyi önkormányzati fenntartásban lévő általános és középiskoláknak a Klebelsberg Központba 2016-ban történt betagozódása miatt – jellemzően már csak a minisztériumok háttérintézményeként működő szakközépiskolák és képzési centrumok maradtak. (Németh et al, 2016.) A mintánk az intézménycsoportok esetében nem tekinthető reprezentatívnak, a bemutatott eredményeket nem lehet a közsféra intézményeinek összességére kivetíteni. Bár a válaszadók összetétele a reprezentativitást nem elégíti ki, a nagy elemszám az általános trendek bemutatására, a következtetések levonására alkalmassá teszi a felmérést..

Az elmúlt években folyamatosan nőtt a részvétel a fontos közszolgáltatásokat nyújtó intézmények körében, hozzájárulva ezáltal az elemzés látószögének kiszélesítéséhez. 2013. óta jelentős mértékben nőtt az egészségügyi intézmények az egyéb igazgatási tevékenységet végző intézmények, a helyi önkormányzatok, a kulturális intézmények, az óvodák, bölcsődék, a rend- és honvédelmi szervek, és a szociális ellátóintézmények, részvételi aránya. Az előző évi felméréshez képest 2018-ban az óvodák, bölcsődék 47%-kal többen vettek részt, ami az indexek alakulására is hatással volt. A részvételi arány növekedése az intézménycsoportok integritás iránti elkötelezettségét szemlélteti. (1. táblázat)

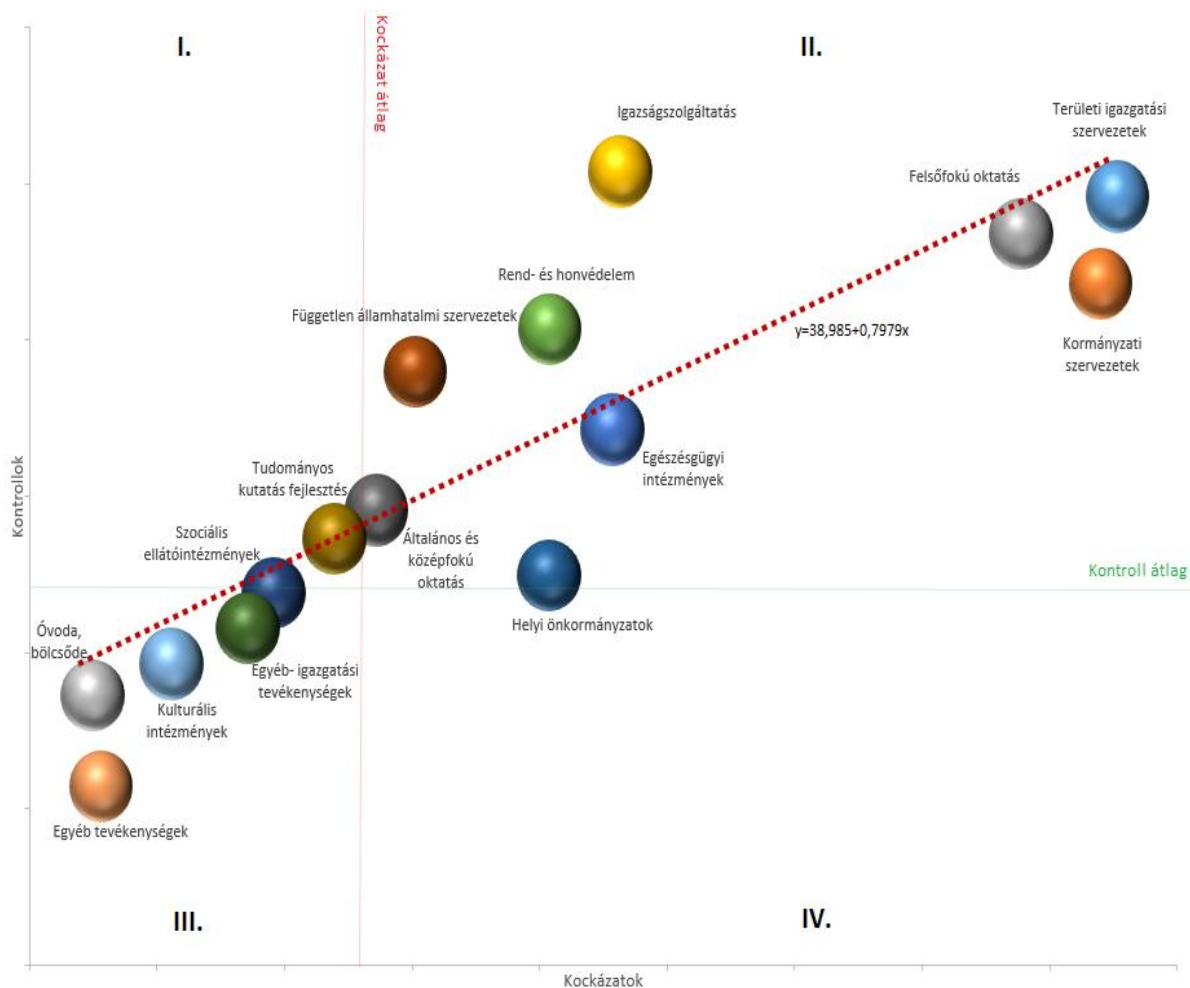
1. táblázat: A válaszadó intézmények számának alakulása intézménycsoportonként (2013-2018)

Intézménycsoport neve (2018)	Évek					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Általános és középfokú oktatás	201	288	133	81	68	98
Egészségügyi intézmények	54	53	110	110	110	109
Egyéb - igazgatási tevékenység	46	48	80	93	184	187
Egyéb tevékenységek	41	47	14	72	27	43
Felsőoktatás	22	23	25	23	22	18
Független államhatalmi szervek	6	6	9	12	10	10
Helyi önkormányzat	670	706	1106	1304	1574	1317
Igazságszolgáltatás	22	25	29	23	27	26
Kormányzati szervek	6	6	7	10	8	7
Kulturális intézmények	65	62	185	223	248	269
Óvoda, bölcsőde	147	153	303	380	571	842
Rend- és honvédelem	65	62	123	123	118	118
Szociális ellátóintézmények	82	74	276	354	340	364
Területi igazgatási szervek	24	20	20	20	20	18
Tudományos kutatás, fejlesztés	11	11	22	20	19	25
Összesen	1462	1584	2557	3002	3346	3451

3. A közintézmények integritás kockázatai és kontrolljai

A felmérés egyik fő célja, hogy információt nyújtson a szervezetek korrupciós kockázati és kontrollszintjéről. Az indexek külön értékelése mellett az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy elégséges-e a kialakított kontrollkörnyezet a kockázati tényezők mérséklésére? Megvalósul-e az integritáskockázatok kontrollokkal való elégséges lefedettsége? A 4. ábrán az intézménycsoportok összesített kockázatindexét, és az azt mérséklő kontrollok összesített indexeit egységes koordináta-rendszerben ábrázoltuk.

4. ábra A kockázatok és kontrollok viszonya az egyes intézménycsoportokban



A koordináta-rendszer vízszintes tengelyén a kockázatok, a függőleges tengelyén a kontrollok szintje látható. Gömbökkel jelöltük az egyes intézménycsoportok elhelyezkedését, továbbá jelöltük az átlagos kockázati- és az átlagos kontrollszintet is. A koordináta-rendszerben látható pontozott egyenes a kockázatok és kontrollok közötti lineáris regressziós kapcsolatot jelöli. A trendvonal feletti régióban található intézmények integritására jellemző, hogy az integritáskockázataik mérséklésére jelentős mértékű kontrollkörnyezetet alakítottak ki. A trendvonal alatt elhelyezkedők kockázati kitettségük mérséklésére kialakított kontrolljaik szintje nem mutatkozik elégségesnek.

E módszertan alapján a kockázatok kontrollal való lefedettsége kiemelkedő a független államhatalmi szervezetek, az igazságszolgáltatás, továbbá a rend- és honvédelem területén, illetve elégséges a tudományos kutatás, fejlesztés, az általános és középfokú oktatás intézménycsoportok esetén.

Az integritás szintje, vagyis a kockázatok kontrollal való lefedettsége nem elégséges az egyéb tevékenységek, az óvoda, bölcsőde, a kulturális intézmények, az egyéb igazgatási tevékenységek, a

szociális ellátóintézmények, a helyi önkormányzatok, az egészségügyi intézmények, a felsőoktatás, a kormányzati szervezetek, valamint a területi igazgatási szervezetek intézménycsoportoknál.

A kutatás eredménye, hogy a regressziós egyenes segítségével elkülönítettük az eltérő integritásszinttel rendelkező intézménycsoportokat. A bemutatott eredmények tovább árnyalhatóak, az egyes intézménycsoportok regressziós egyeneshez viszonyított, illetve a koordináta rendszerben elfoglalt pozíciója szerint. Az átlagos kockázati és kontrollszint behúzásával a koordináta-rendszer négy részre osztható, amely részeket római számmal jelöltük.

Az I. területen egy intézménycsoport, a tudományos kutatás, fejlesztés intézménycsoport helyezkedik el, amelyet az átlagosnál alacsonyabb kockázati szint mellett az átlagnál kissé magasabb kontrollszint jellemez.

A II. terület a magas kockázati szinttel és magas kontrollszinttel rendelkező intézménycsoportokat mutatja meg. Az eredmények azt mutatják, hogy a területi igazgatási szervek, a kormányzati szervezetek és a felsőoktatási intézmények kockázati és kontrollszintje egyaránt kiemelkedően magas, ami azt jelenti, hogy ezek az intézmények helyesen azonosították az integritáskockázataikat, és azok mérséklésére számos, különböző típusú kontrollt építettek ki. Az igazságszolgáltatás kockázati kitettsége az átlagot meghaladja, de a fent említett intézmények kockázati szintjét meg sem közelíti, miközben a kontrollkiépítettség ebben az intézménytípusban a legmagasabb. Bár kisebb mértékben, de ugyanez jellemzi a rend- és honvédelem, valamint a független államhatalmi szervezetek integritásszintjét. Az egészségügy, de különösen az helyi önkormányzatok kockázati kitettsége magas, miközben a kontrollszintjük mérsékelt.

A III. területen elhelyezkedő intézmények jellemzője az alacsony kockázati szint és az átlagnál alacsonyabb kontrollszint, illetve, hogy a regressziós vonal alatt találhatók. Ide tartoznak: az óvodák, bölcsődék, az egyéb tevékenységet folytató intézmények, a kulturális intézmények, az egyéb igazgatási tevékenységet folytató intézmények, illetve a szociális ellátóintézmények.

A IV. területre a magas kockázattal és az átlagosnál alacsonyabb kontrollszinttel rendelkező hazai intézménycsoportok kerülnének. A hazai integritás helyzet szempontjából kedvező, hogy egy intézménycsoport sem található ebben a szegmensben.

A 2016. évi eredményekhez képest vannak olyan intézménycsoportok, amelyek esetében pozitív irányú eltolódás mutatható ki. A változások olyan intézmények esetében jelentek meg (felsőoktatás, igazságszolgáltatás), amelyek új kontrolleszközöket vezettek be, mint például a külső bejelentés, panaszkezelő rendszer kialakítása, ajándékok elfogadásának szabályozása.

A 4. ábra az intézménycsoportokat kontrolljaik mennyisége alapján rendezi, azonban előfordulhat, hogy adott intézmény egy, vagy csekély számú kockázattal rendelkezik, de az(ok) kiemeltnek tekinthető(ek), ezért e kockázat(ok)nak a mérséklése széles körű kontrollkiépítést igényel. Ilyen például az igazságszolgáltatás, amely feladatellátása során tipikusan egyfajta korrupciós kockázattal szembesül, így a kockázati kitettsége látszólag mérsékelt. Azonban a bírói munka függetlensége, objektivitása, befolyásmentessége érdekében számos különféle kontroll kiépítése szükséges. Ezért az eredmények elemzése során szükségesnek tartottuk megvizsgálni a magyar közsféra és az egyes intézménycsoportokra jellemző kockázatok és kontrollok sajátos mintázatát.

3.1. Kockázati mintázatok intézménycsoportos összehasonlításban

Alábbiakban a közsféra egésze és az egyes intézménycsoportok kockázati kitettségének mintázatát tárjuk fel és mutatjuk be (2. táblázat).

2. táblázat: A közsféra egésze és az egyes intézménycsoportok kockázati kitettségének mintázata

Kérdések/intézménycsoportok	Általános és közép fokú oktatás	Egészségügyi intézmények	Egyéb igazgatási tevékenység	Egyéb tevékenységek	Felsőfokú oktatás	Független állam-hatalmi szervezetek	Helyi önkormányzatok	Igazságszolgáltatás	Kormányzati szervezetek	Kulturális intézmények	Óvoda, bölcsőde	Rend- és honvédelem	Szociális ellátóintézmények	Területi igazgatási szervezetek	Tudományos kutatás, fejlesztés	Átlag
Jogszabályi környezet komplexitása	95%	95%	86%	83%	94%	80%	92%	100%	100%	86%	84%	98%	93%	100%	84%	90%
Közszolgáltatás	97%	95%	38%	32%	100%	0%	80%	58%	14%	73%	99%	18%	96%	22%	20%	80%
Méltányosság alkalmazása	47%	54%	25%	24%	100%	10%	73%	73%	43%	55%	30%	56%	56%	89%	16%	54%
Uniós támogatások	79%	70%	27%	33%	100%	20%	62%	8%	86%	25%	13%	34%	26%	100%	72%	41%
Nem állami együttműködési megállapodások	50%	64%	39%	24%	89%	40%	47%	46%	86%	39%	16%	70%	34%	78%	56%	39%
Jogalkotás, igazságszolgáltatás	2%	2%	19%	5%	11%	60%	86%	100%	100%	3%	2%	28%	6%	28%	16%	38%
Ingatlanhasznosítás	51%	68%	33%	17%	94%	10%	59%	54%	14%	30%	6%	51%	9%	83%	52%	37%
Közbeszerzési eljárások	65%	75%	40%	37%	100%	90%	48%	85%	100%	22%	6%	60%	13%	100%	92%	35%
Hatósági jogalkalmazás	2%	0%	13%	2%	11%	50%	77%	50%	100%	1%	0%	49%	1%	100%	4%	34%
Támogatások magánszemélyektől/ magánszervezetektől	40%	73%	8%	2%	83%	0%	17%	0%	14%	39%	46%	26%	48%	6%	12%	31%
Feladatok kiszervezése	9%	42%	11%	10%	28%	20%	30%	4%	29%	5%	4%	9%	11%	28%	8%	17%
Közszolgáltatás, túlkereslet	7%	63%	10%	0%	50%	NR ³	10%	13%	100% ⁴	6%	8%	9%	41%	50%	0%	15%
Alárendelt szervek	19%	3%	8%	0%	33%	10%	26%	38%	86%	3%	4%	37%	6%	33%	8%	15%
Változó jogszabályi környezet	15%	11%	9%	5%	22%	10%	17%	8%	29%	8%	11%	11%	17%	44%	8%	14%
Gépjármű személyes használata	13%	28%	20%	12%	56%	100%	14%	62%	43%	9%	1%	64%	4%	72%	32%	13%
Szabályozás nélküli költségtérítések	1%	1%	3%	3%	6%	0%	2%	0%	0%	2%	1%	3%	1%	6%	4%	2%
Átlag	24%	33%	19%	13%	49%	25%	30%	33%	52%	16%	12%	30%	20%	53%	22%	23%

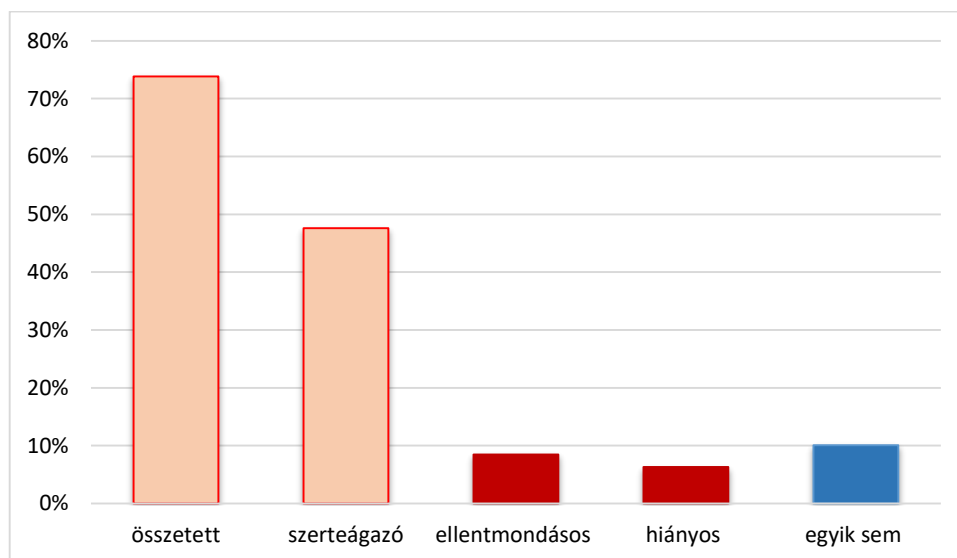
³ Az intézménycsoportba tartozó intézmények nem nyújtanak közszolgáltatást, ezért a kérdés nem releváns.

⁴ A kormányzati szervezetek esetében egy intézmény folytat közszolgáltatást, amelynek esetében jelentkezik a túlkereslet.

3.1.1 Szabályozási környezet komplexitása

Kutatásunk feltárta, hogy a magyar közsférában a leggyakrabban jelentkező kockázatot a jogszabályi környezet bizonyos sajátosságai jelentik. A válaszadók többsége jelzett kockázatot a jogszabályi környezet minőségével kapcsolatban, úgymint: összetett, szerteágazó, hiányos, esetleg ellentmondásos. Habár a kérdésre adott válaszok az intézménycsoportok percepcióját jelzik, a jogszabályi környezet szubjektív megítélése is integritáskockázatot jelenthet. A jogalkalmazó perspektívájából szemlélve, amennyiben a szabályozási környezet ellentmondásokkal terhes (9%), vagy hiányos (7%), úgy az eljáró ügyintéző úgy ítélheti meg, hogy szélesebb lehetősége van saját belátása szerint, adott esetben önkényesen dönteni. A jogbizonytalanság, a jogalkalmazás eredményének előreláthatatlansága korrupciós veszélyt növelő tényező. Ha a jogbizonytalanság miatt az állampolgár kevésbé bízik ügyének jogszerű, előre látható intézésében, erősödhet a korrupciós nyomás a döntés befolyásolása érdekében. Mint azt az 5. ábra mutatja, a leggyakrabban a szabályozási környezet összetettségét, illetve szerteágazó voltát jelölték meg a válaszadók. Jóval kisebb mértékben ugyan, de jeleztek hiányos vagy ellentmondásos jogszabályi környezetet, ami súlyosabb problémát jelezhet, amit mindenképpen orvosolni kell. Általában az állami adminisztráció minősége, az állami szolgáltatások bürokratikus, körülményes és lassú intézése, illetve a korrupció veszélye közötti összefüggés tudományosan is bizonyított (lásd például Jain, 2001; Guriev, 2004).

5. ábra A szervezetre vonatkozó jogszabályi környezet jellemzői



Megjegyzés: Az intézmények a kérdésnél több válaszlehetőséget is bejelölhettek.

3.1.2 Közzolgáltatás és túlkereslet

A köz- és a magánszféra találkozása mindig korrupciós kockázatot hordoz magában, mivel az állampolgárok érdekeltek abban, hogy az állam által nyújtott közzolgáltatásokat a lehető legjobb minőségben, mennyiségben és időben, illetve a legkedvezőbb áron szerezzék meg (lásd Németh et al, 2017 és Németh et al 2018).

Az intézmények 80%-a nyújt közzolgáltatást, ami gyakori integritási kockázat. A válaszadó intézmények 15%-a nyilatkozott úgy, hogy az általa nyújtott közzolgáltatások között van olyan, amely esetében az igénybe vevők részéről az adott szolgáltatás iránt megnyilvánuló kereslet tipikusan, tartósan és lényegesen meghaladja a szolgáltatásból rendelkezésre álló kínálatot. A túlkereslet az egészségügyi intézmények, a felsőoktatási intézmények és a területi igazgatási szervezetek esetében jellemző kockázat, amely a nyújtott szolgáltatásból adódóan (például felvételi eljárás, egészségügyi ellátás, ügyfélfogadás) kiemelt korrupciós kockázatként jelentkezik.

3.1.3 A méltányosság gyakorlása

A méltányosság intézménye egy, a méltányosság gyakorlásának mértékében, részleteiben és feltételeiben nem, vagy csak részben szabályozott joggyakorlás, amely esetén felmerül a szubjektív, önkényes, esetleg külső érdekek által befolyásolt döntéshozatal lehetőségének veszélye. Az intézmények több mint fele válaszolt úgy, hogy alkalmaz méltányosságot a feladatellátása során. Különösen rombolja a közbizalmat, amennyiben az állampolgárok számára a méltányosság alkalmazásának feltételrendszere, ebből következően a közszolgáltatás nyújtása, illetve a hatósági jogalkalmazás során gyakorolt méltányossági döntések alapjai nem megismerhetők.

3.1.4 Uniós támogatások

Miközben az uniós támogatások felhasználása jó lehetőséget teremt az intézményeknek arra, hogy társadalmi feladatukat jobb minőségben, hatékonyabban, eredményesebben tudják ellátni, ez az integritáskockázatok növekedésével is jár. A válaszadó intézmények 41%-a nyilatkozott úgy, hogy részesült uniós támogatásban az elmúlt három évben, ami több szempontból is kockázatot jelent. Egyfelől egyes intézmények olyan plusz forráshoz jutnak, mely felhasználására nem rendelkeznek elegendő szaktudással, másfelől nagyméretű beruházások esetén megjelenhetnek olyan tényezők, amelyek befolyásolják a beruházások versenyerősségét. Intézménycsoportonként tekintve ez a kockázat leginkább a felsőfokú oktatásban, a kormányzati szerveknél, valamint a területi igazgatási szerveknél jelenik meg. A válaszadó intézmények 22%-a jelezte, hogy az uniós támogatáson elért összeg meghaladta a 100 millió Ft-ot.

3.1.5 Hatósági jogalkalmazás

A hatósági jogalkalmazás gyakorlása (engedélyek kiadása, ítéletalkotás, ellenőrzés, bírság kiszabása) egyértelműen jelentős korrupciós kockázattal jár. Az intézmények 38%-ának feladatkörébe tartozik a rendeletalkotás, a jogszabály-kezdeményezés, a jogszabálytervezet-egyeztetés, vagy az igazságszolgáltatási tevékenység közül legalább egy. A jogszabálytervezet kezdeményezését, egyeztetését vagy a rendeletalkotást végző intézménycsoportok esetében korrupciós kockázatot jelent, hogy egyes szervezetek érdekei sérülhetnek az egyes jogszabályok, rendeletek megalkotása és jogerőre emelkedése során, amelynek elkerülése érdekében folytatott lobbizási tevékenységük által befolyásolják a jogszabályi, rendeletalkotási folyamatok integritását. Az igazságszolgáltatási tevékenység, a bírságok kiszabása, a bírói tevékenység vagy az ítélethozatal azért járnak kiemelt kockázattal, mert az eljárások során az érintett állampolgár kiemelt érdeke, hogy számukra előnyös döntés szülessen, amelynek érdekében integritást sértő módon járhatnak el.

3.1.6 Együttműködési megállapodások, adományok

A köz- és a magánszektor találkozási kapcsán további, meglehetősen elterjedt kockázatként jelentkeznek a többéves együttműködési megállapodások más, nem állami szervezettel (39%), illetve magánszervezettől vagy magánszemélyektől kapott közvetlenül vagy közvetve (például alapítványon keresztül) kapott adományok, pénzbeli vagy más materiális támogatások (31%), amelyek olyan addicionális forrást jelentenek a szervezetek számára, amelyek nagymértékben befolyásolhatják az objektív döntéshozatalt. Különösen jellemző ez a kockázat a szociális ellátóintézményeknél, a felsőfokú oktatási intézményeknél, illetve az egészségügyi intézmények esetében.

3.2. Intézménycsoportok kockázatai

Az átlagos kockázati szintet el nem érő intézménycsoportok közül az egyéb tevékenységet, és az egyéb igazgatási tevékenységet folytató intézménycsoportok esetében mindössze a jogszabályi környezet komplexitása jelentkezik gyakran kockázati tényezőként. A többi alacsony kockázati szintű intézménycsoport esetében (a tudományos kutatás, fejlesztés kivételével) jellemzően a közszolgáltatás nyújtása jelent gyakori kockázatot. A tudományos kutatás, fejlesztés intézménycsoportnál az uniós támogatások és a közbeszerzési eljárások a leggyakrabban előforduló kockázatok. Az óvodák, bölcsődék kockázati indexe jelentősen javult, mivel új férőhelyek kialakításával csökkent a túlkereslet,

és így a korrupciós nyomás is. A 2018. évi felmérés során – az előző évi 60%-ot képest – mindössze az intézmények 8%-a jelezte, hogy az általa nyújtott valamely közszolgáltatás iránt megnyilvánuló kereslet tipikusan, tartósan és lényegesen meghaladja a rendelkezésre álló kínálatot. A jelentős mértékű csökkenést magyarázza továbbá, hogy a 2018. évi felmérésben résztvevő óvodák, bölcsődék száma 47%-kal nőtt az előző évhez képest, és az újonnan belépő intézmények esetében nem merült fel a nyújtott közszolgáltatás vonatkozásában a túlkereslet.

Az átlagos kockázati szint körül lévő intézménycsoportok közül az általános és középfokú oktatást végző intézmények kockázati értéke valamelyest meghaladja az átlagos értéket. A leggyakrabban jelentkező kockázat a közszolgáltatás nyújtása. A független államhatalmi szervezetek átlagos kockázati szintje mérsékelt, azonban az intézménycsoportba tartozó egyes intézmények olyan tevékenységeket folytatnak, mint például az ellenőrzés, bírságolás, engedélyezés, amelyek magas korrupciós kockázattal járnak.

Az átlagnál magasabb kockázati szinttel rendelkezik a rend- és honvédelmi szervek intézménycsoportja. A legfőbb kockázat – a független államhatalmi szervezetekhez hasonlóan – a feladatellátásukból adódik, amelybe beletartoznak például a nyomozás, bírságolás, engedélyezés, illetve a határvédelemmel összefüggő tevékenységek. Emellett esetükben más kockázatok is beazonosíthatók, köztük például a nem állami együttműködési megállapodások vagy épp a gépjárművek személyes használatbavétele. A helyi önkormányzatok kockázati szintje megegyezik ugyan a rend- és honvédelmi szervek kockázati szintjével, azonban eltérő tevékenységükből adódóan más típusú kockázatok jellemzik a működésüket (például közszolgáltatás nyújtása, rendeletalkotás, alaptevékenységbe tartozó feladatok kiszervezése). Az egészségügyi intézmények esetében gyakori kockázatként jelentkezik a közszolgáltatásra vonatkozó túlkereslet, amit jól jelez a mindennapokban a várólisták hossza, a kezelésre várakozó betegek száma. A túlkeresletből adódó jelentős korrupciós nyomást tovább fokozza, hogy az egészségügyi szolgáltatásra várók gyakran különböző kellemetlen, fájdalmas, vagy éppen a várakozás alatt romló fizikai tünetektől szenvednek. Emellett az egészségügyi intézmények nagy arányban kötnek megállapodásokat nem állami szervezetekkel, továbbá jelentős mértékben részesülnek magánszervezettől vagy magánszemélyektől kapott adományból, pénzbeli vagy más materiális támogatásból.

A legmagasabb kockázati szinttel a felsőoktatási intézmények, a kormányzati szervezetek, valamint a területi igazgatási szervek rendelkeznek. Ezen intézménycsoportok esetében a kutatás eredményei azt mutatják, hogy szerteágazó tevékenységükből adódóan számos olyan tevékenységet végeznek, amelyek korrupciós kockázatot hordoznak. A felsőoktatási intézmények által felhasznált jelentős uniós források és a kapcsolódó beszerzések, pályázatok, egyéb üzleti kapcsolatok integritási kockázatot jelentenek. Számos beszerzést lefolytatnak a kormányzati szervezetek, minisztériumok is, ahol a hatósági tevékenység fokozza a kockázati kitettséget. Hasonló képet mutatnak a területi igazgatási szervek, kormányhivatalok, amelyek számos feladatot vettek át az önkormányzatoktól, így utóbbiak kitettsége jelentősen csökkent.

3.3. Kontrollok intézménycsoportos összehasonlításban

A kockázati szintek elemzése után az integritáskockázatok mérséklésére kialakított kontrollokat vizsgáljuk intézménycsoportok szerint (3. táblázat).

3. táblázat: Az integritáskockázatok mérséklésére kialakított kontrollok intézménycsoportok szerint

Kérdések/Intézménycsoportok	Általános és középfokú oktatás	Egészségügyi intézmények	Egyéb igazgatási tevékenység	Egyéb tevékenységek	Felsőfokú oktatás	Független államhatalmi szervezetek	Helyi önkormányzatok	Igazságszolgáltatás	Kormányzati szervezetek	Kulturális intézmények	Óvoda, bölcsőde	Rend- és honvédelem	Szociális ellátóintézmények	Területi igazgatási szervezetek	Tudományos kutatás, fejlesztés	Átlag
Szerződések teljesítésének ellenőrzése	98%	99%	100%	100%	100%	100%	99%	100%	100%	99%	95%	98%	97%	100%	100%	98%
Belső ellenőrzés	98%	96%	92%	80%	100%	100%	99%	100%	100%	91%	90%	99%	92%	100%	96%	95%
Közszolgáltatás igénybevételének feltételei megismerhetők	95%	99%	96%	92%	100%	NR ⁵	96%	100%	100%	96%	90%	78%	97%	100%	100%	94%
Elfogadott, belső ellenőrzési terv	98%	96%	91%	80%	100%	100%	98%	100%	100%	82%	87%	99%	87%	100%	96%	92%
Bejelentők, panaszosok védelme	87%	98%	82%	73%	94%	100%	91%	100%	86%	78%	89%	98%	96%	100%	84%	90%
Visszajelzés a bejelentőnek	86%	96%	76%	73%	83%	90%	87%	92%	86%	74%	87%	92%	90%	89%	80%	86%
Szerződések felülvizsgálata	91%	96%	87%	83%	100%	100%	89%	100%	100%	92%	74%	90%	91%	100%	96%	86%
Legalább három árajánlat bekérése	94%	99%	88%	81%	100%	100%	93%	100%	100%	86%	66%	93%	81%	100%	88%	85%
Pályázati dokumentumok hitelességének ellenőrzése	89%	90%	70%	71%	100%	60%	79%	88%	100%	87%	90%	97%	85%	89%	88%	84%
Gazdálkodásra vonatkozó adatok hozzáférhetősége	74%	95%	86%	90%	94%	100%	94%	96%	100%	82%	56%	86%	81%	94%	96%	82%
Vagyonnyilatkozat-tételre kötelezettek	91%	88%	73%	37%	100%	100%	89%	100%	100%	78%	68%	100%	73%	100	88%	81%
„Négy szem elv” alkalmazása	87%	94%	84%	76%	100%	90%	81%	100%	100%	83%	71%	95%	81%	100%	100%	81%
Irányító szerv/felügyeleti szerv/fenntartó ellenőrzése	77%	88%	68%	63%	100%	0%	70%	73%	29%	79%	77%	97%	92%	94%	72%	76%
Alkalmasságot mérő módszerek	86%	84%	64%	56%	100%	80%	67%	100%	100%	81%	78%	100%	81%	89%	88%	75%
Gazdálkodási jogkörök kontrollja	73%	81%	72%	79%	89%	90%	67%	73%	86%	67%	73%	89%	73%	82%	64%	71%
Kockázatelemzési rendszer	76%	86%	73%	51%	89%	90%	72%	96%	71%	62%	59%	97%	72%	100%	84%	70%
Külső szakértői közreműködés	89%	83%	62%	61%	100%	100%	83%	92%	100%	52%	41%	64%	45%	100%	88%	65%
Etikai szabályzat, etikai kódex	76%	82%	47%	32%	100%	90%	51%	96%	100%	45%	76%	95%	88%	100%	52%	64%

⁵ Az intézménycsoportba tartozó intézmények nem nyújtanak közszolgáltatást, ezért a kérdés nem releváns.

Kérdések/Intézménycsoportok	Általános és közép fokú oktatás	Egészségügyi intézmények	Egyéb igazgatási tevékenység	Egyéb tevékenységek	Felsőfokú oktatás	Független államhatalmi szervezetek	Helyi önkormányzatok	Igazságszolgáltatás	Kormányzati szervezetek	Kulturális intézmények	Óvoda, bölcsőde	Rend- és honvédelem	Szociális ellátóintézmények	Területi igazgatási szervezetek	Tudományos kutatás, fejlesztés	Átlag
Külső bejelentést, panaszkezelő rendszer	63%	81%	49%	29%	78%	90%	39%	100%	86%	47%	60%	88%	69%	94%	40%	53%
Szabályozás a külső kapcsolattartásra	61%	65%	53%	37%	72%	70%	44%	100%	71%	47%	53%	77%	69%	89%	48%	53%
Közzétett stratégia	66%	52%	25%	22%	100%	30%	40%	96%	71%	59%	70%	59%	55%	50%	76%	52%
Szervezeti célok megvalósulásának mérése	63%	66%	47%	32%	89%	60%	33%	88%	43%	52%	69%	75%	41%	56%	76%	49%
Nyilatkozat egyéb érdekeltségekről	43%	53%	48%	44%	78%	90%	64%	100%	86%	38%	19%	97%	37%	100%	76%	49%
Összeférhetetlenség szabályozása	55%	54%	52%	37%	94%	90%	49%	100%	57%	35%	23%	84%	54%	94%	72%	45%
Belső bejelentéseket kezelő rendszer	54%	68%	42%	22%	83%	100%	23%	92%	100%	31%	48%	90%	61%	89%	48%	41%
A közszolgáltatással kapcsolatos elégedettség mérése	44%	71%	31%	23%	72%	NR ⁶	16%	80%	100%	56%	62%	17%	39%	50%	40%	40%
Ajándékok elfogadásának szabályozása	33%	38%	46%	24%	50%	80%	28%	96%	100%	28%	22%	82%	53%	83%	40%	34%
Teljesítményértékeléstől függő jövedelem	12%	10%	30%	17%	33%	50%	36%	42%	100%	10%	12%	41%	4%	83%	56%	24%
Korrupcióellenes képzés	11%	9%	17%	12%	0%	40%	22%	96%	100%	4%	3%	66%	6%	100%	12%	16%
Rendszeres korrupciós kockázatelemzés	28%	24%	29%	20%	39%	50%	13%	96%	100%	9%	8%	57%	9%	100%	24%	16%
Automatizált rendszerek	7%	25%	15%	12%	28%	30%	14%	35%	0%	18%	13%	23%	18%	22%	8%	15%
Munkahelyi rotáció	3%	23%	9%	2%	6%	20%	5%	31%	14%	9%	5%	22%	11%	28%	8%	8%
Integritás tanácsadó	9%	12%	19%	15%	22%	70%	3%	77%	100%	4%	3%	20%	3%	89%	16%	7%
Átlag	59%	64%	52%	41%	77%	68%	55%	81%	74%	49%	47%	71%	54%	79%	57%	54%

⁶ Az intézménycsoportba tartozó intézmények nem nyújtanak közszolgáltatást, ezért a kérdés nem releváns.

3.3.1. Általánosan használt kontrolleszközök

A hazai közszférában a legelterjedtebb kontroll (csaknem 100%) a szerződések teljesítésének kifizetés előtti ellenőrzése, az itt elért eredményeket az elemzés egy későbbi fejezetében részletesen megvizsgáljuk. További széles körben használt kontroll a belső ellenőrzés, és az ahhoz kapcsolódó belső ellenőrzési terv alkalmazása. Mindez jó alapot biztosít a szervezet folyamatainak nyomon követésére.

A közszolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódó feltételek megismerhetősége, valamint a bejelentők és panaszosok védelmének biztosítása két nagyon fontos integritáskontroll. A megadott válaszok alapján a területeken kevés kivétellel minden közintézmény biztosítja az átláthatóságot, lehetőséget teremtve a bejelentők által észlelt integritást sértő események és egyéb anomáliák feltárására, kezelésére, továbbá a hasonló esetek megelőzésére.

3.3.2. Elterjedt kontrolleszközök

Több integritáskontroll-eszköz alkalmazása szintén elterjedt a magyar közszférában. A felmérés adatai alapján az intézmények legalább 80%-a ad visszajelzést a bejelentőnek, rendszeresen felülvizsgálja a hosszútávú szerződéseket, pályázatok esetén legalább három ajánlatot kér be, ellenőrzi az állaspályázati dokumentumok hitelességét, meghatározza a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körét, illetve alkalmazza a „négy szem” elvét. A gazdálkodásra vonatkozó adatok hozzáférhetősége vonatkozásában ugyan a válaszadók 82%-a használt kontrolleszközt, ami magasnak számít, de ez egy olyan kötelező jellegű integritáskontroll, melynél a 100%-ra kell törekedni. Ugyanez vonatkozik a gazdálkodási jogkörök kontrolljára, mint alapvető integritáskontroll-eszközre, amelynek elterjedtsége 71%.

3.3.3. Legkevesbé elterjedt kontrolleszközök

Az integritás tanácsadó alkalmazása, a korrupcióellenes képzés, a rendszeres korrupciós kockázatelemzés és a munkahelyi rotáció a négy legalacsonyabb mértékben elterjedt kontrolleszköz. A munkahelyi rotáció különösen azokon a területeken jelent egyfajta kontrollt a döntések befolyásmentessége szempontjából, ahol a hatósági tevékenység (ellenőrzés, bírságolás, engedélyezés) többször ugyanarra a szervezetre vonatkozik. Így például, ha egy ellenőr többször ugyanahhoz szervezethez megy ellenőrizni, úgy egy idő múlva olyan személyes kapcsolatok alakulhatnak ki, amelyek akadályozhatják az ellenőrzés objektivitását.

Az integritás tanácsadó alkalmazása, a korrupcióellenes képzés, a rendszeres korrupciós kockázatelemzés olyan kontrolleszközök, amelyek fejlesztik a szervezet integritástudatosságát, az etikai elvek megértését, az értékkonfliktusok felismerését, kezelését. Az integritás tanácsadó alkalmazása új kontrolleszközként jelent meg a felmérésben, ezért a kérdéshez kapcsolódó eredményeket a későbbiekben részletesen ismertetjük.

3.3.4. Automatizált rendszerek

Ugyancsak új elemként jelent meg a felmérésben az automatizált rendszerek alkalmazása, mint kontrolltevékenység. Ezek a rendszerek képesek kizárni a szubjektivitást a döntéshozatalból. Legismertebb talán a közúti ellenőrző rendszer, amely emberi döntés nélkül megállapítja a szabálysértést, és kiszabja a bírságot. Az eredmények azt mutatják, hogy egyelőre nem elterjedt kontrolleszköz. Az intézmények 15%-a jelezte, hogy alkalmaz legalább egy automatizált rendszert. Ez a kontrolleszköz az igazságszolgáltatás és a független államhatalmi szervezetek esetében a legelterjedtebb, de jellemző még a területi igazgatási szerveknél, a rend- és honvédelmi szerveknél, az egészségügyben, illetve a felsőoktatásban is. Az automatizált rendszerekhez kapcsolódó eredményeket az elemzés egy későbbi fejezetében részletesen megvizsgáljuk.

3.3.5. Kockázat értékelés

A kockázatelemzést 70%-ban, míg a rendszeres korrupciós kockázatelemzést csupán 16%-ban végeznek közintézmények. Az alacsony mértéket azért fontos kiemelni, mert a megfelelő kontrollszint

kialakításához kockázatelemzés, illetve annak értékelése szükséges. Az értékelés alapján lehetséges intézkedési tervet készíteni a további kontrollok kiépítése érdekében. A kockázatzérkékelés része a panaszkezelő-rendszerek működtetése is, amelyek lehetőséget teremtenek a bejelentők által észlelt integritást sértő események észlelésére. Míg a külső bejelentő rendszerek alkalmazása széles körben elterjedt, addig a belső bejelentő rendszert csupán a válaszadó intézmények mintegy 40%-a alkalmazza. A belső bejelentő rendszer és az integritás tanácsadó alkalmazása szükséges ahhoz, hogy a szervezeten belül észlelt integritást sértő események a szervezet számára megismerhetőek, kezelhetőek és megelőzhetőek legyenek. Szintén a kockázatzérkékelést segíti az ügyfél-elégedettség mérése, amelyet az intézmények 40%-ában jelent fontos információt az ügyfelek elégedettségével és problémáival kapcsolatban.

3.3.6. Döntések integritása

Ahhoz, hogy az állampolgárokat vagy szervezeteiket érintő döntések befolyásmentesek legyenek, alapvetően szükséges szabályozni az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának rendjét, az összeférhetetlenséget, illetve szükséges nyomon követni a döntésben résztvevők személyes vagyonának gyarapodást. Mérésünk szerint a vagyonnyilatkozat tétele elterjedt gyakorlat, azonban az összeférhetetlenség (45%) és az ajándék elfogadásának szabályozása (34%) bár évről évre nő, még nem eléggé elterjedt a közintézmények körében.

3.3.7. Teljesítményértékelés

A munkavállalói alkalmasságot mérő módszerek, a teljesítményértékelés, illetve az erre alapozott javadalmazás azért támogatja a szervezeti integritást, mert az objektív teljesítménymérő rendszerek alapján történő értékelés csökkenti a szubjektív, önkényes, vagy éppen a teljesítménnyel nem alátámasztott jutalmazást. A szervezeti integritás hatékonyságának fokozása érdekében is szükséges, hogy a szervezet és az alkalmazottak stratégiai célkitűzései egy irányba tartsanak. Ennek fontos eleme a teljesítményértékelés, amellyel mérhetővé válik az alkalmazottak teljesítménye. A teljesítményértékelésen alapuló jövedelem elősegíti az elégedettséget és fokozza a motivációt, ezáltal javítja a szervezet teljesítményét. Az alkalmazottak jövedelmét befolyásoló teljesítményértékelés Magyarországon nem eléggé elterjedt kontrollszerszám, csupán a válaszadó intézmények 24%-a alkalmazza.

3.3.8. Intézménycsoportok sajátos kontrollmintázata

Átlagos kontrollszint alatti értékekkel az egyéb tevékenységeket, és az egyéb igazgatási tevékenységeket végző intézmények, a kulturális intézmények és az óvodák, bölcsődék rendelkeznek. Az egyéb tevékenységet és az egyéb igazgatási tevékenységet folytató intézmények jellemzően alacsony mértékben tették közzé stratégiájukat. Azonban érdemes megjegyezni, hogy több intézmény is jelezte, hogy alkalmaz integritás tanácsadót, és a rendszeres korrupciós kockázatelemzés, vagy a korrupcióellenes képzés is az átlagosnál magasabb arányban jelent meg az intézménycsoportok válaszaiban.

Az óvodák és bölcsődék, az átlagtól eltérően, kevésbé alkalmazzák a „négy szem” elvét, és a gazdálkodásra vonatkozó adataik esetében alacsony mértékben biztosítják a hozzáférhetőséget. Ugyanakkor a szervezeti célok megvalósulásának mérését az intézmények 69%-a elvégzi, ami jóval meghaladja az intézménycsoportok átlagát.

A kulturális intézmények jellemzően kevésbé alakítottak ki szabályzatot a bejelentők és panaszosok védelme érdekében.

Az átlagos kontrollszintet elérő, illetve éppen meghaladó intézménycsoportok a szociális ellátó-intézmények, a helyi önkormányzatok, a tudományos kutatás, fejlesztés és az általános és középfokú oktatás intézményei. A szociális ellátóintézmények esetében igen alacsony mértékben alkalmaznak az alkalmazottak jövedelmét befolyásoló teljesítményértékelési rendszert, illetve külső szakértői közreműködést az intézményeknek kevesebb, mint fele vesz igénybe.

A helyi önkormányzatokra nem jellemző, hogy mérnék a közszolgáltatáshoz kapcsolódó elégedettséget, és a különféle ajándékok elfogadásának szabályozása sem terjedt el széles körben.

A tudományos kutatás, fejlesztés intézményei több kontrollt is az átlagot meghaladó mértékben alkalmaznak (például „négy szem” elve, közzétett stratégia, összeférhetetlenség szabályozása), ezek mellett azonban az átlagnál is alacsonyabb mértékben alkalmaznak automatizált rendszereket.

Az általános és középfokú oktatás intézményeire szintén jellemző, hogy a teljesítményértékelések nem befolyásolják az alkalmazottak jövedelmét, és mellőzik az automatizált rendszerek alkalmazását.

Az átlagnál magasabb kontrollszint jellemzi az egészségügyi intézményeket (64%), illetve a független államhatalmi szervezeteket (68%). Magas arányban használnak olyan kontrolleszközöket, mint például a kockázatelemzési, illetve a külső és belső bejelentéseket kezelő rendszer.

Magas kontrollszintet (több mint 70%-ot) mértünk négy intézménycsoport – rend- és honvédelem, felsőoktatás, kormányzati szervezetek, területi igazgatási szervek – esetén. A rend- és honvédelmi szervek 17%-a válaszolt úgy, hogy mérik az elégedettséget, azonban feladatellátásuk, illetve a rendvédelmi szervek esetében a magánszektorral való rendszeres érintkezés ennél magasabb szintet tenne indokolttá. A kormányzati szervezetek kimagasló mértékben építették ki kontrolleszközeiket, ezek közül is jelentős, hogy korrupcióellenes képzést, korrupciós kockázatelemzést az intézmények 100%-a alkalmaz. Automatizált rendszert azonban egyik kormányzati szervezet sem használ feladatellátása során. A felsőoktatási intézmények – bár szintén számos kontrolleszközt kiépítettek – egyáltalán nem szerveznek korrupcióellenes képzést. A területi igazgatási szervezetek kontrollkiépítettsége magas, ugyanakkor kevésbé elterjedt körökben az automatizált rendszerek alkalmazása.

A legmagasabb kontrollszinttel az igazságszolgáltatás intézményei rendelkeznek, a megkérdezett kontrollok vonatkozásában átlagosan 81%-ban építették ki eszközeiket.

3.3. Speciális korrupcióellenes kontrollok fejlődéstörténete

A speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások olyan integritáskontrollok, amelyeket az intézmények kifejezetten a korrupció lehetőségének mérséklése érdekében vezetnek be. Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy e kontrollok elterjedése mennyire volt jellemző a magyar közsférában az elmúlt hat évben. (6. ábra)

Longitudinális összehasonlításban az találtuk, hogy a speciális kontrolleszközök kiépítettsége növekedett. Míg 2013-ban az intézmények 31%-a, addig 2018-ban már az intézmények 48%-a alkalmazott valamilyen speciális korrupcióellenes rendszert vagy eljárást.

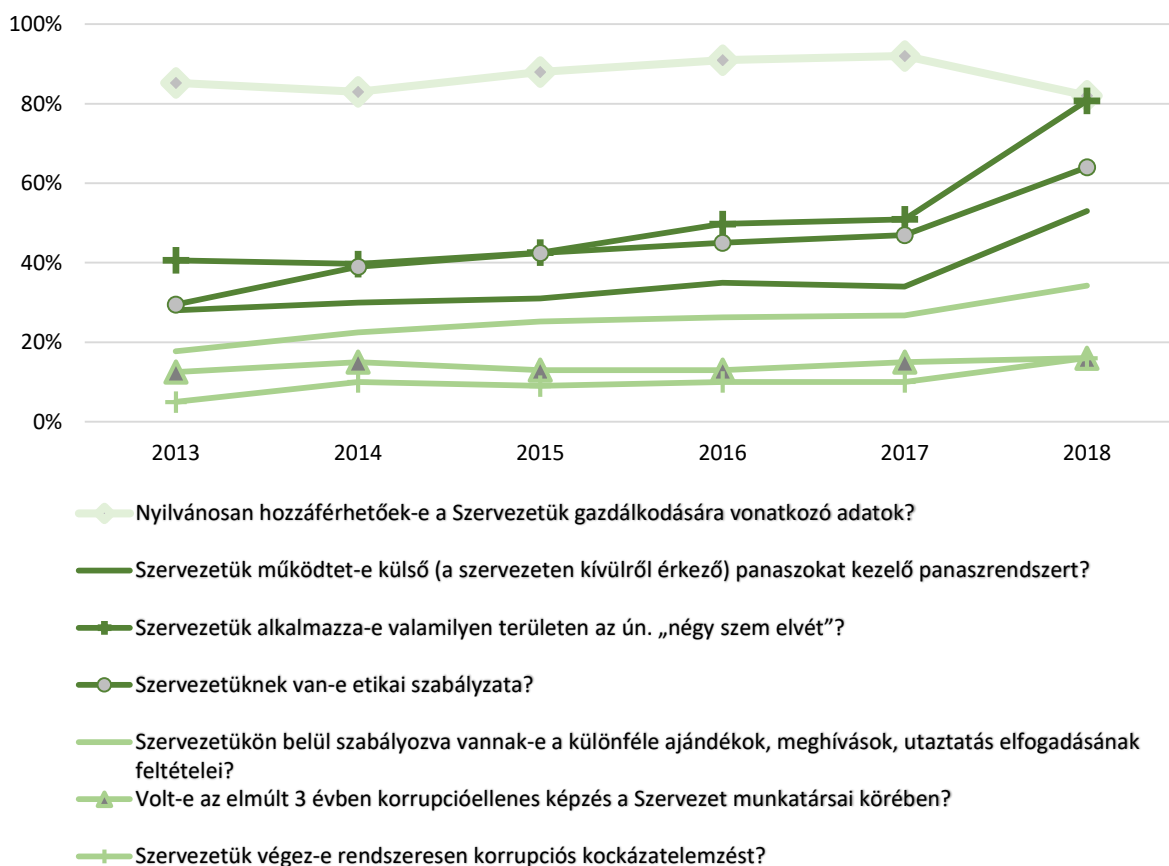
A gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalának kivételével (-4%) valamennyi kontroll kiépítettsége javult (volt, ahol a speciális kontrollok elterjedése 5%-ról 16%-ra növekedett). Azonban az olyan fontos kontrollok, mint az ajándékok elfogadására vonatkozó belső szabályzatok, a korrupcióellenes képzés, illetve a rendszeres korrupciós kockázatelemzés elterjedtsége még így sem éri el az 50%-ot (34%, 16% és 16%). A korrupciós kockázatelemzés és annak kiértékelése, mint kontrolleszköz, a kockázatok mérséklésére alkalmas kontrollok kiépítéséhez elengedhetetlen, így ezen kontrolleszköz nagyobb mértékben történő alkalmazása a közsféra intézményei tekintetében kulcsfontosságú.

A kötelezően alkalmazandó kontrollt (a gazdálkodási adatok nyilvánosságra hozatalát) leszámítva a legnagyobb arányban a „négy szem” elvének használata terjedt el a közintézmények körében: 40%-ról 81%-ra nőtt a vizsgált időszakban. Szignifikánsan nőtt az etikai szabályzat megalkotása, illetve a különféle ajándékok elfogadására vonatkozó belső szabályzatok elterjedése (+117% és +93%), amelyeket elősegített az is, hogy korábbi elemzéseinkben felhívtuk az intézmények figyelmét ezek fontosságára.

A gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatala 2017-ről 2018-ra 10%-kal csökkent, aminek oka lehet, hogy nagymértékben nőtt (+47%) a részt vevő óvodák, bölcsődék száma, és ezek az

intézmények az átlagnál jelentősen alacsonyabb arányban alkalmazzák ezt a kontrollt. A külső panaszokat kezelő rendszert alkalmazó szervezetek száma 89%-kal növekedett, így már a felmérésben részt vevő intézmények 53%-a alkalmazza. Ez azért fontos, mert ez a kontroll jelentős mértékben hozzájárul a szervezeti integritás növeléséhez azáltal, hogy lehetőséget biztosít az észlelt és bejelentett kockázatok kezelésére.

6. ábra: A speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások elterjedésének alakulása 2013 és 2018 között



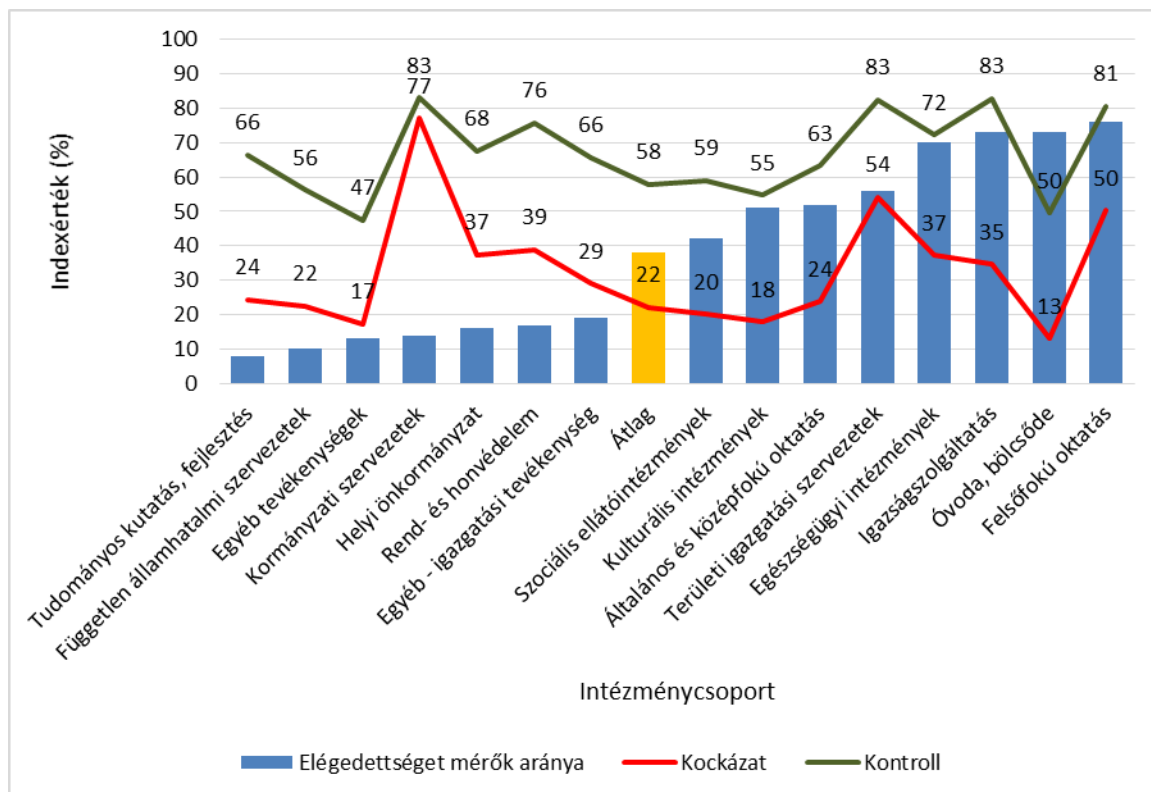
4. Új kontrollkérdések megjelenése a felmérésben

2018-ban több ponton is megújult az ÁSZ Integritás felmérése, amelyről a módszertanban részletesen írtunk. Az egyik legfontosabb újdonság az új kontrolleszközökre vonatkozó kérdések megjelenése, amelyek értékelése az elemzésben is kiemelt szerepet kap. Ezen kérdések jelentősége abban rejlik, hogy olyan új kontrolleszközöket mutatnak be, amelyek még nemzetközi szinten is kevés kutatáshoz szolgálnak alapul. Ilyen kérdés például az elégedettség mérése, amely visszacsatolásként szolgálhat a további fejlesztések irányának meghatározásához a közfeladatok ellátása és közszolgáltatások nyújtása terén. Szintén új elemként jelennek meg az automatizált működési folyamatok, amelyek a mai, technológiailag gyorsan fejlődő világban nemcsak mind könnyebben megvalósíthatók, de egyben az objektív, transzparens működés egyik elengedhetetlen feltételévé is válnak. További új kontrolleszköz az integritás tanácsadó megjelenése a közintézményeknél, amely az értékalapú, magatartásvezérelt működés erősítését segíti. Valamint először vizsgáltuk a szerződések teljesítésének ellenőrzését a kifizetések előtt, amely a közpénzek eredményes felhasználásának garanciális eleme. A továbbiakban ezen kérdésekre adott válaszokat elemezzük.

4.1 Elégedettség mérése

A felmérésben résztvevő közintézmények mindegyike részt vesz az állampolgári igények kielégítésével összefüggő közfeladatok ellátásában vagy közszolgáltatás nyújtásában. Ennek során kapcsolatba kerülnek az állampolgárokkal, amely találkozási pont a korrupciós kockázatok szempontjából kritikus. Az elégedettség mérése felhívhatja a figyelmet bizonyos integritás kockázatokra is, például transzparencia hiányára, vagy a szolgáltatáshoz való hozzájutás szabályozatlanságára. 2018-ban az Integritás felmérés erre vonatkozóan megfogalmazott egy kérdést, amely azt vizsgálja, hogy az intézmények mérik-e a közfeladat ellátás, vagy a közszolgáltatás nyújtásához kapcsolódó elégedettséget, melynek eredményeit a 7. ábra szemlélteti.

7. ábra: Az elégedettséget mérők aránya és ezen intézmények kockázati és kontrollindexe, 2018



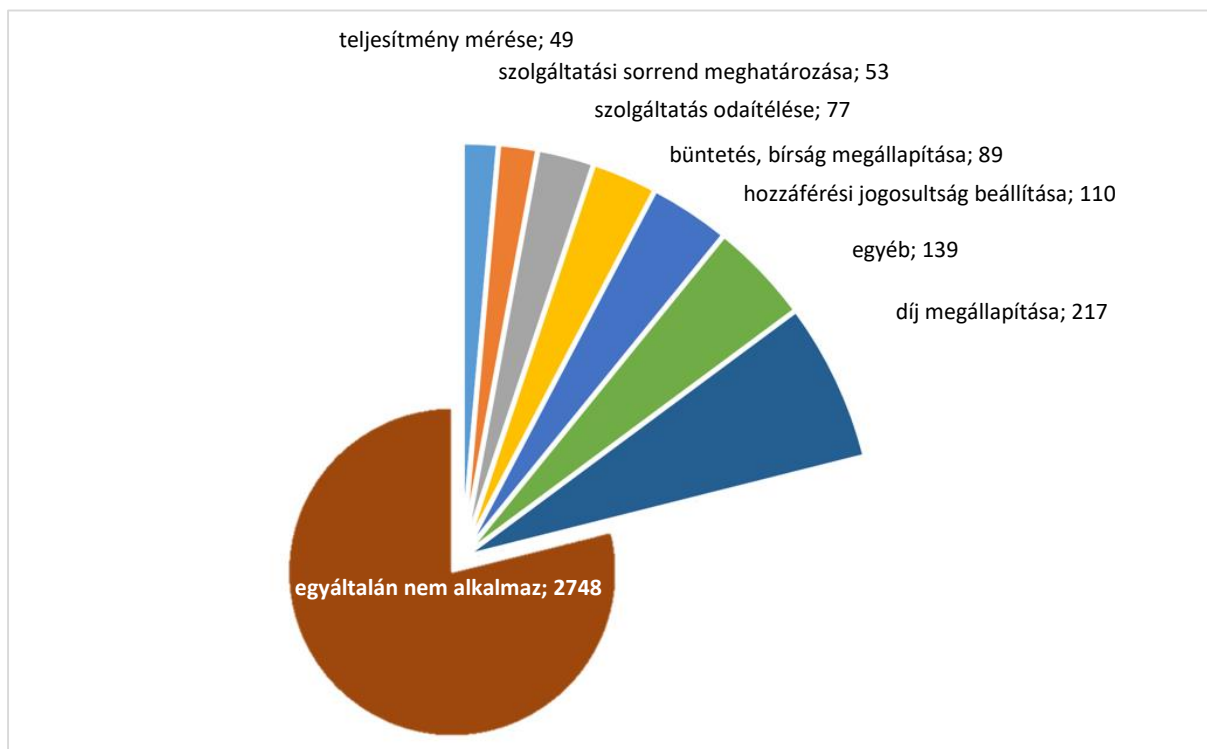
A 7. ábra azt mutatja, hogy az egyes intézménycsoportokban az intézmények hány százaléka méri az ellátott közfeladat vagy nyújtott közszolgáltatással való elégedettséget, illetve azok az intézmények, amelyek mérik, milyen kockázati és kontrollszinttel rendelkeznek. Jól látható, hogy az elégedettség mérése a Kulturális intézmények, Általános és középfokú oktatás, Területi igazgatási szervezetek, Egészségügyi intézmények, Igazságszolgáltatás, az Óvoda és bölcsőde és a Felsőfokú oktatás intézménycsoportjában elterjedt, itt a válaszadó szervezetek legalább 50 százaléka mér elégedettséget. A magas kockázati szinttel bíró Kormányzati szervezeteknél kevésbé jellemző gyakorlat az elégedettség mérés, jó esetben a szakmai irányításuk alá tartozó, az ügyfelekkel közvetlen kapcsolatban álló intézményeknél alkalmazzák. Az ábra rávilágít, hogy jellemzően az állampolgárokkal közvetlen kapcsolatban álló szervezetek fektetnek hangsúlyt – a szolgáltatás folyamatos fejlesztéshez visszacsatolást nyújtó – ügyfél-elégedettség mérésére. Az elégedettséget mérő intézmények kockázati és kontrollszintjei között erős, pozitív irányú kapcsolat van ($r=0,85$), amely azt jelenti, hogy ha a kockázat magas, akkor a kontroll magas. Az elégedettséget mérők aránya és a kockázatok között fennálló gyenge, negatív irányú ($r=-0,15$) kapcsolat, valamint az elégedettséget mérők aránya és a kontrollok között fennálló gyenge, pozitív irányú kapcsolat ($r=0,20$) azt mutatja, hogy az elégedettség mérés gyakoriságát nem az általános kockázati vagy kontrollszint, hanem elsősorban az ügyfélkapcsolatok szintje befolyásolja.

4.2 Automatizált rendszerek

A technológiai fejlődésnek köszönhetően szemtanúi lehetünk, ahogy az automatizált rendszerek mind inkább megjelennek hétköznapijainkban. Az autópályán haladva megszokhattuk már a VÉDA rendszer kameráit, amelyek nemcsak a sebességhatárolás betartását figyelik, de automatikusan továbbítják az adatokat a közlekedési szabályok megszegéséből eredő büntetés kiszabásához. A kormányhivataloknál különböző hivatalos ügyeinket intézve szükségszerűen találkozunk az ott alkalmazott automatikus sorszám generáló rendszerrel, de a felsőoktatás terén a felvételi pontszám kiszámolásához és a döntéshozatalhoz is automatizált tevékenységeket alkalmaznak. Mindezek az emberi tényező – így a szubjektív döntéshozatalból eredő kockázatok – kizárásával objektív rendszerek kialakítását célozzák. A közúti példánál maradva, a szabálytalanul közlekedők számára tehát egyértelmű és objektív a kiszabott büntetés alapja, az emberi közbeavatkozás lehetőségének kizárásával a folyamat külső befolyásoktól való mentessége biztosított.

A válaszadók közül 2748 intézmény saját bevallása szerint egyáltalán nem használ automatizált rendszereket feladatellátása során, az újfajta integritás kontrolleszköz tehát még nem terjedt el a hazai közszférában. Számuk és alkalmazási területük öröndetesen növekszik, egyes szervezetek tevékenységük során több automatizált rendszert is használnak, azonban e téren még további fejlődésre van szükség. Az automatizált tevékenységek megoszlását a 8. ábra mutatja.

8. ábra: Az automatizált tevékenységek megoszlása a válaszadók között

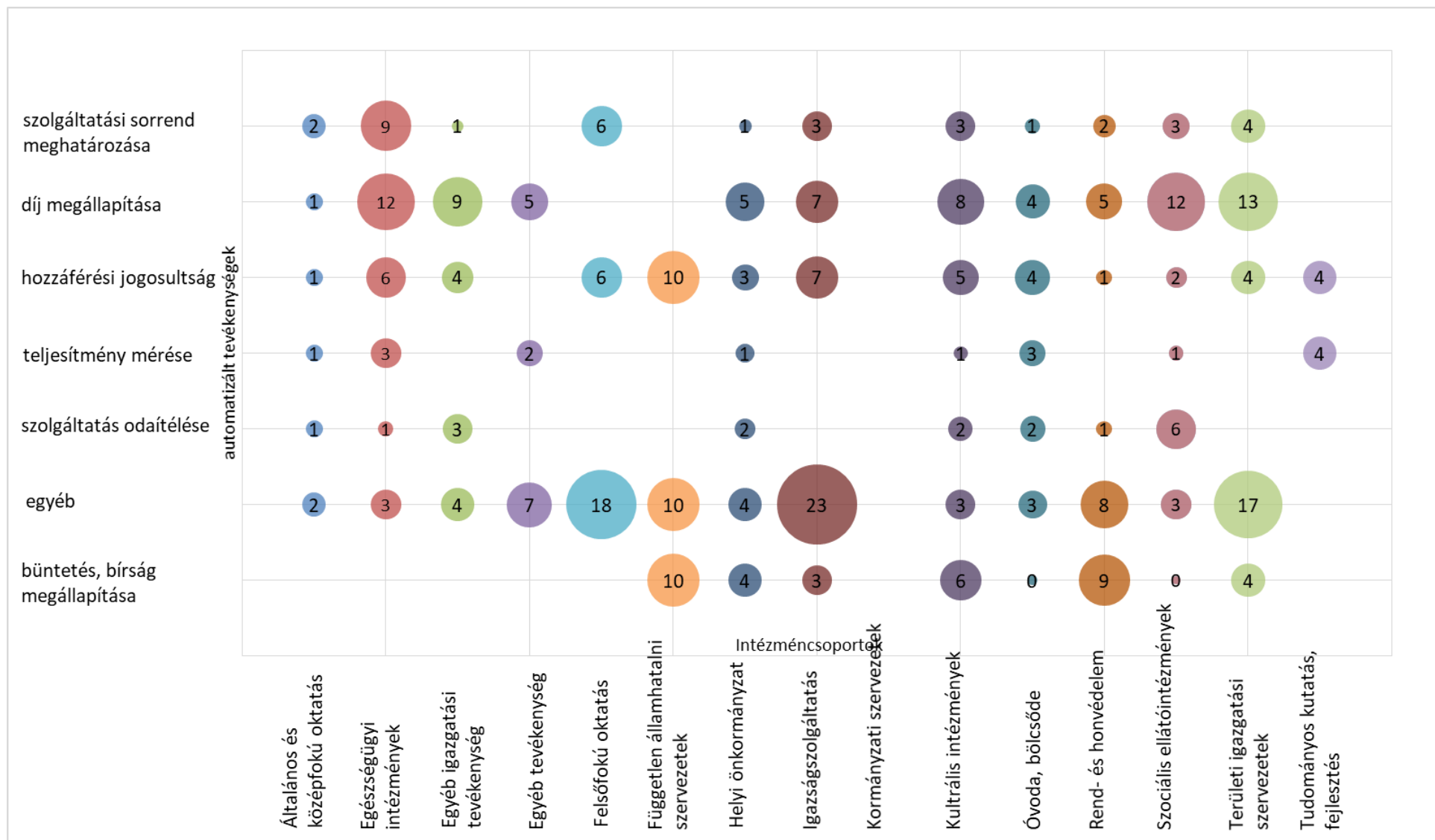


Érdeemes megvizsgálni, hogy milyen átlagos kockázati és kontroll indexértékeket kapunk azokban a csoportokban, ahol egyáltalán nem alkalmaznak automatizált rendszereket, vagy ahol többet is. Azokban a csoportokban, ahol legalább egy, vagy annál több automatizált rendszer működik, ott az automatizált tevékenység számával a kockázatterzékenység és a kontrollkiépítettség is magasabb. A kockázati szint azért magasabb az automatizált tevékenységnél, mivel eleve önmagukban ezek a tevékenységek kockázatosaknak minősülnek.

A 9. ábrán az automatizált tevékenységek megoszlását láthatjuk intézménycsoportonként. Megállapítható, hogy vannak olyan intézménycsoportok, mint pl. a Kormányzati szervezetek, a Tudományos kutatás és fejlesztés, vagy például az Általános és középfokú oktatás intézménycsoportja, amelyek semmilyen automatizált rendszert nem alkalmaznak, vagy csak elenyésző mennyiségben. Ezzel párhuzamosan az Igazságszolgáltatás (23%) és a Felsőfokú oktatási intézmények csoportja (18%) olyan egyéb tevékenységeket érintően használ automatizált rendszereket, amelyeket a kérdőívben konkrétan nem kerültek nevesítésre.

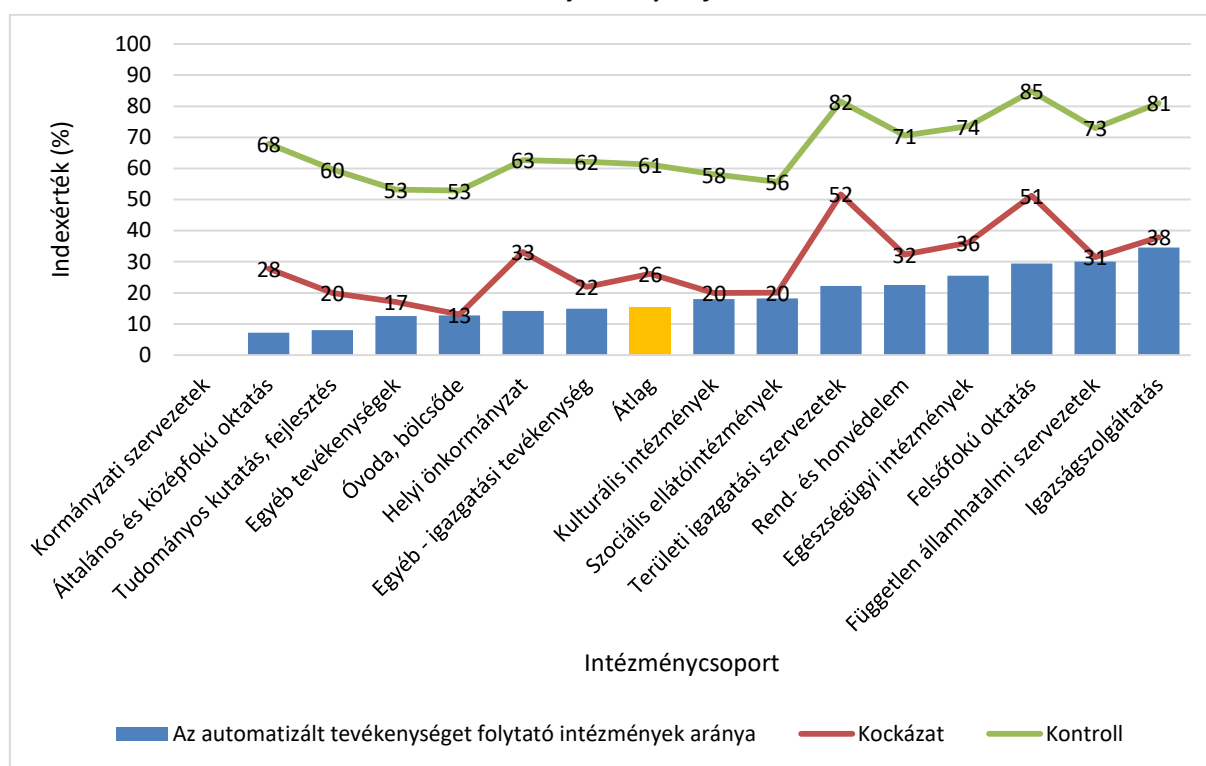
A Független államhatalmi intézmények 10 százaléka használja az automatizálást a hozzáférési jogosultságok beállítására, ugyancsak 10 százaléuk a büntetés és bírság megállapítására, illetve 10 százaléka használja egyéb tevékenységek ellátására. Az Egyéb igazgatási tevékenységek csoportjában a díj megállapítása a leghangsúlyosabb automatizált tevékenység, a csoporton belüli válaszadó szervezetek 9 százaléka jelölte meg ezt az opciót. A Területi igazgatási szervezetek 17 százaléka az egyéb, a 13 százaléka pedig szintén a díj megállapítása kategóriát jelölte meg leggyakrabban, csakúgy mint a Szociális ellátóintézmények csoportjában (13%).

9. ábra: Az automatizált tevékenységek megoszlása intézménycsoportonként (%)



Az automatizált rendszereket használó intézménycsoportok arányát és a hozzájuk tartozó átlagos kockázati és kontrollszintet a 10. ábra mutatja. Jól látható, hogy az egyes intézménycsoportokban az automatizált tevékenységek használata még nem elterjedt, a legnagyobb arányban (35%) az Igazságszolgáltatás használja ezt a funkciót. A Kormányzati szervezetek egyáltalán nem használják tevékenységük során az automatizálást, az Általános és középfokú oktatás intézménycsoportja pedig 7 százalékban alkalmazza. A kockázati és kontrollszinttel kapcsolatban az látható, hogy négy olyan intézménycsoport van, ahol a kockázat jelentősen nagyobb az automatizálás arányához képest (Általános és középfokú oktatás, Helyi önkormányzat, Területi igazgatási szervezetek, Felsőfokú oktatás), azonban ezen intézménycsoportok körében a kontrollszint is megfelelően ki van építve. A megfigyelt intézménycsoportok körében az automatizálás aránya és a hozzá kapcsolódó kockázati szint között erős, pozitív irányú ($r=0,65$) kapcsolat mérhető, a korreláció a kontroll szint és az automatizálás mértéke között szintén hasonló képet mutat ($r=0,75$). Ami azt mutatja, hogy az automatizált rendszereket a magas kockázatú intézmények inkább használják kontrollként.

10. ábra: A kockázati és kontrollszint alakulása az automatizált tevékenységeket folytató intézmények csoportjában



Összességében elmondható, hogy bár számos folyamat lehetőséget adna már az automatizálásra, az intézmények nagy része nem használja ki a technológiai fejlődés adta lehetőségeket. Az automatizált tevékenységeket folytatók aránya és a kockázati szint között pozitív, közepes erősségű kapcsolat van ($r=0,65$), azaz ha az arány magasabb, akkor a kockázati szint is. Ugyanez mondható el a kontrollszintről is, hiszen az automatizált tevékenységeket folytatók aránya között erős, pozitív irányú kapcsolat van ($r=0,75$). Az automatizált tevékenységet folytatók körében a kockázat és kontrollszint között pozitív, erős kapcsolat van ($r=0,94$), aminek oka az, hogy aki kiépíti az automatizált tevékenységeket, nagyobb figyelmet fordít arra, hogy a kockázatai megfelelően le legyenek fedve kontrollokkal.

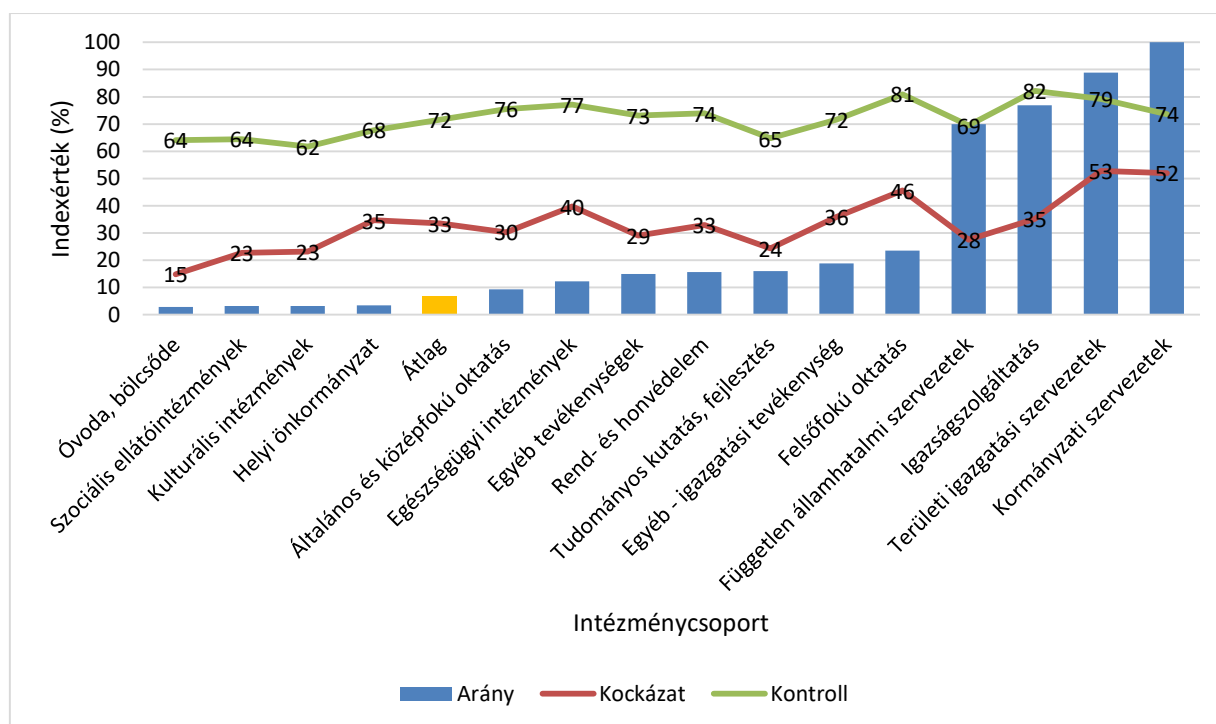
4.3 Integritás tanácsadó alkalmazása

Az 50/2013. (II. 25.) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítő fogadásának rendjéről c. kormányrendelet 5.§ (1) bekezdése alapján az integritás tanácsadók egyre szélesebb körben jelennek meg, mivel foglalkoztatásuk az államigazgatási szervek tekintetében

kötelező erejűvé vált. Az integritás kérdőív eddig nem vizsgálta az integritás tanácsadókra vonatkozó kontrollokat. A kormányrendelet a felmérésben résztvevők közül a Területi igazgatási szervezeteket és a Kormányzati szervezeteket érinti, ahol az integritás tanácsadó alkalmazása 89 és 100 % közötti arányban valósul meg. Eközben az összes válaszadó csupán 7%-a (220 intézmény) alkalmaz integritás tanácsadót.

A 11. ábra alapján azt látjuk, hogy a válaszadó Kormányzati szervek 100 százaléka alkalmaz integritás tanácsadót, azonban a Területi igazgatási szervezeteknél ez az arány már csak 89%. A rend- és honvédelem intézménycsoportban még alacsony az integritás tanácsadót alkalmazók aránya (15%), de ezen szervezetek nem is tartoznak a kormányrendelet hatálya alá. Az ábrán látható, hogy a Független államhatalmi szervezetek, valamint az Igazságszolgáltatás intézménycsoportokban is nagy arányban alkalmaznak integritás tanácsadót, holott kockázati szintjük jóval az átlag alatt, illetve az átlag körül mozog, a kontrolljaik pedig lefedik ezen kockázatokat. Indokolt lenne az integritás tanácsadók alkalmazása azokon a területeken, amelyek magasabb kockázatúak, mint pl. a közszolgáltatást nyújtóknál, a hatósági jogkör gyakorlók és a közbeszerzések területén, azaz a magán- és a közsféra találkozásánál.

11. ábra: A kockázati és kontrollszint alakulása az integritás tanácsadót foglalkoztató intézmények csoportjában



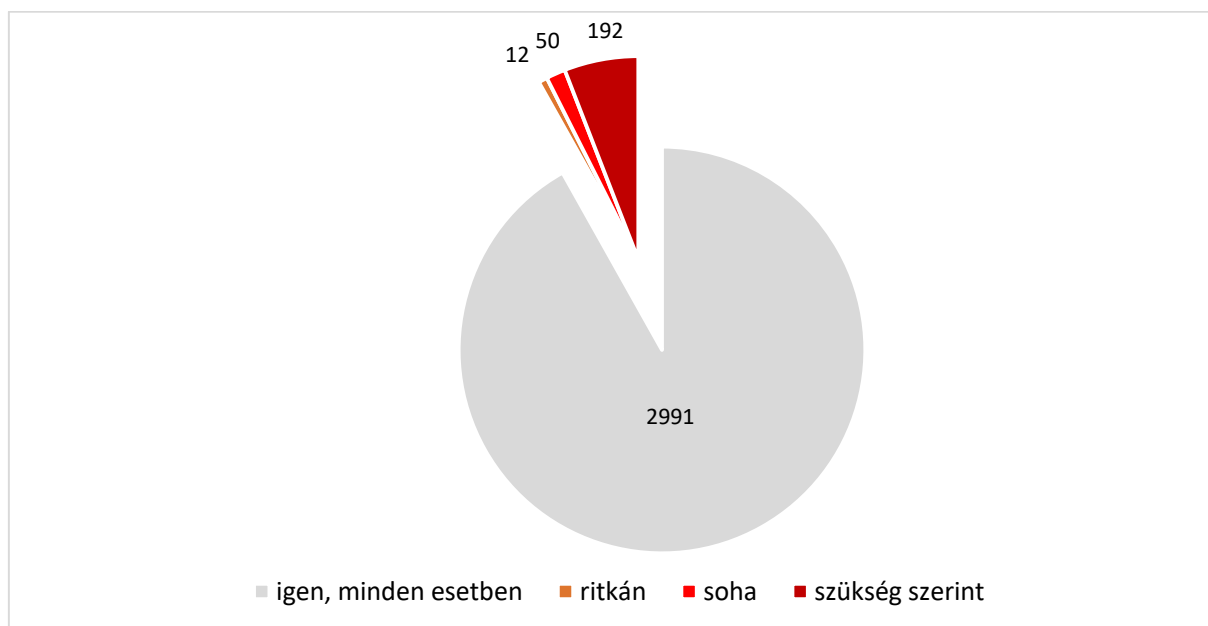
4.4 Szerződések teljesítése

A 2018. évi Integritás felmérésben új kérdésként jelent meg a szerződések teljesítésének kifizetés előtti ellenőrzése is. Ez egy nagyon fontos kontroll, mivel a megrendelt termék/szolgáltatás átvétele előtt fontos annak ellenőrzése, hogy az adott megrendelt áru/szolgáltatás megfelel-e a rendelési paramétereknek.

A felmérés eredményei azt mutatják, hogy a válaszadók túlnyomó többsége (2991 intézmény) minden esetben ellenőrzi a teljesítéseket még azok kifizetése előtt. Van azonban 192 olyan intézmény, amelyek csak szükség szerint, illetve még nagyobb kockázatot jelent, hogy 72 intézmény ritkán vagy soha nem ellenőrzi a teljesítést (12. ábra). Ezekben az esetekben a gyakorlatilag elmarad az a kontroll, amely a közpénzek hatékony és eredményes felhasználását jelentené a beszerzések/megrendelések esetében. Márpedig, ha a szerződés teljesítésének ellenőrzése a kifizetést megelőzően – amikor a megrendelő még megfelelően erős alkupozícióval bír – elmarad, az könnyen azt eredményezheti, hogy nem derül

fény időben arra, hogy a leszállított termék vagy nyújtott szolgáltatás esetlegesen nem megfelelő, így a szervezetre a megrendelői érdekek érvényesítése érdekében hosszú jogi procedúra vár, illetve újabb megrendelést/beszerzést kell indítani.

12. ábra: A kifizetések előtt szerződések teljesítésének ellenőrzésére adott válaszok megoszlása



A szerződések teljesítésének felülvizsgálatáról az 5. fejezetben részletesen írunk.

5. Szerződések - szakértők alkalmazása - beszerzések

5.1 Külső gazdasági kapcsolatok integritása

A közintézmények az állampolgárokkal és a gazdasági szervezetekkel nem csak elsődleges tevékenységük, közszolgáltatások nyújtása, vagy közhatalmi tevékenységük gyakorlása keretében lépnek kapcsolatba. Olyan gazdasági, üzleti kapcsolatokat is létesítenek, amely működésük számára biztosítja az áruk, szolgáltatások, vagy egy speciális szaktudás megszerzését a piacról. A közintézmények üzleti kapcsolataik körében költségvetési, esetenként költségvetésen kívüli forrásokat használnak fel, önálló gazdálkodási jogkörük lehetőségein belül szerződnek, árut, szolgáltatást vásárolnak, szakértőket bíznak meg, vagy vagyontárgyaikat hasznosítják.

Az ÁSZ Integritás felmérésének kutatási jelentései a köz és a magánszféra közötti üzleti kapcsolatok integritási helyzetét korábban már több nézőpontból feltárták (Vasvári et. al, 2017, Németh et. al 2017). 2018-ban a megújított integritás kérdőív segítségével vizsgáltuk meg a közintézmények, versenyszférával kialakított együttműködésének és üzleti tranzakcióinak integritási helyzetét. A 2018. évi eredmények alapján a privát szereplővel kialakított leggyakoribb kapcsolati forma a szakértők alkalmazása (65%), a közbeszerzések (35%) a közintézmény tulajdonában álló ingatlanok hasznosítása - az intézmények 39% hasznosítja ingatlanát – és a nem állami szereplőkkel kialakított együttműködési megállapodások (37%)⁷.

A versenyszférával kialakított kapcsolatok integritási helyzetét az idei integritás elemzés három dimenzióon keresztül tárja fel. Mivel a magánszférával kialakított üzleti kapcsolatok majd mindegyike valamilyen megállapodás, szerződés formájában valósul meg, a szerződéssel biztosított üzleti tranzakciók, együttműködési formák integritása elsődleges. Erre tekintettel első körben az üzleti kapcsolatok általános formájának: a szerződéseknek az integritását vizsgáljuk meg. Ezt követi a közintézmények körében erősen elterjedt gyakorlat, a külső szakértők alkalmazásának integritása, majd a harmadik súlypont, a beszerzések, közbeszerzések integritási helyzete. Ez utóbbiak esetében olyan nagyságrendű forrásfelhasználásról van szó, amelynek integritása önmagában döntő hatással van a köz- és a magánszektor közötti kapcsolatrendszer integritásának egészére. Az idei évben első alkalommal a közbeszerzési törvény hatályán kívül lefolytatott egyszerű beszerzések integritásának vizsgálatára helyeztük hangsúlyt.

5.2 Szerződések integritása

Alapvető követelmény, hogy a közintézmények a jó gazda gondosságával járjanak el, érdekeiket a privát szereplők körében szokásos módon érvényesítsék mielőtt szerződéseiket ellentételezik, megbízottaikat, vállalkozóikat kifizetik. A szerződések kifizetését megelőző, a teljesítésigazolás kiállításához kapcsolódó ellenőrzés az áru, vagy szolgáltatás megfelelőségét érdemben vizsgálja meg. Ez az utolsó ellenőrzési pont, amikor a megrendelő még erős üzleti alkupozícióval rendelkezik. Az Integritás felmérés kérdőíve 2018-tól külön kérdéssel méri föl ezen alapvető kontrolleszköz alkalmazását.

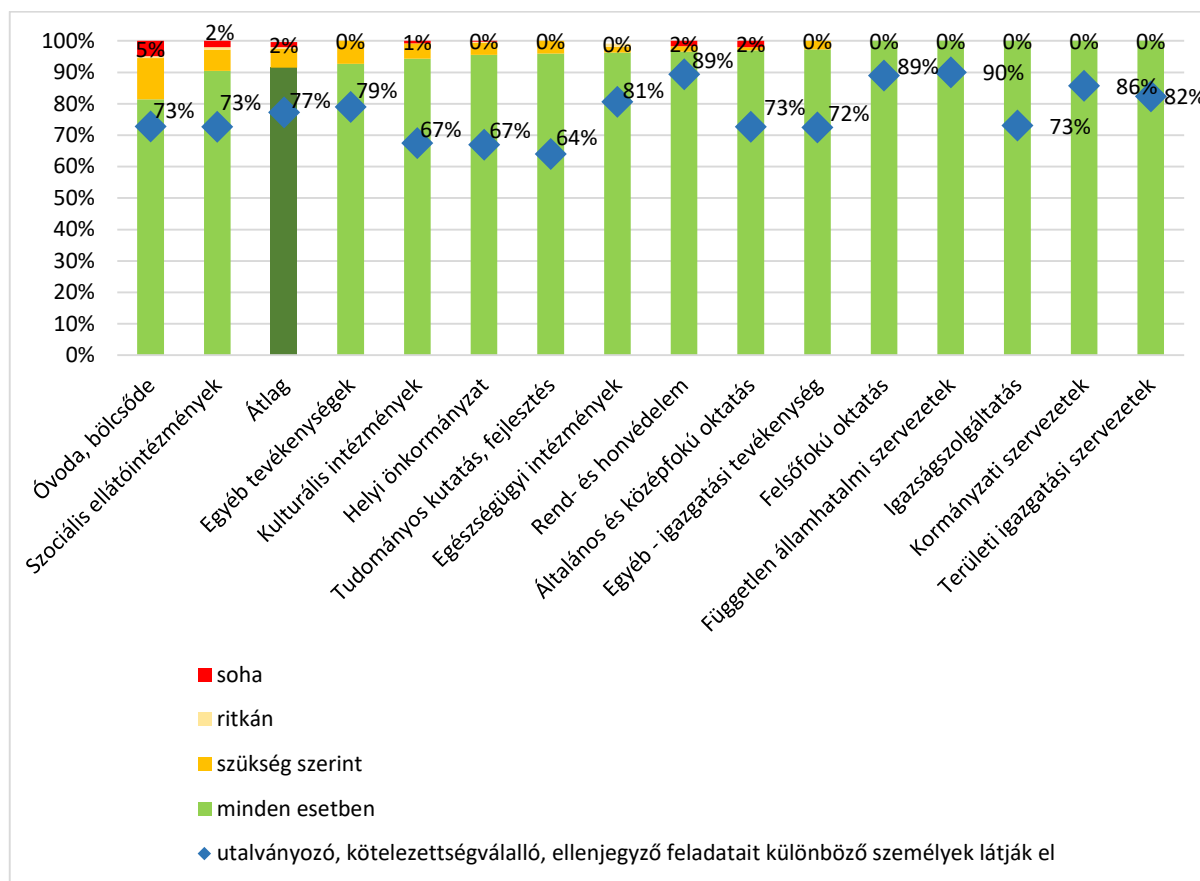
Az integritást erősítő további fontos eszköz a hatáskörök megosztása, több személy, vagy munkakör között. Ilyen megoldás – az Integritás felmérés által kezdetektől vizsgált – „négy szem elv” alkalmazása, valamint a gazdálkodási jogkörgyakorlás során a kötelezettségvállalás, utalványozás és pénzügyi ellenjegyzés feladatainak különböző személyekhez történő telepítése. Korábban az Integritás felmérés eredményeinek elemzése során azt találtuk, hogy a kisebb méretű intézmények kevésbé képesek biztosítani ezen utóbbi feladatellátás elválasztását (Németh et. al 2017. 62. old.).

⁷ Lásd 11. old.

5.2.1 Szerződések teljesítésének ellenőrzése, gazdálkodási jogkörgyakorlás

A fentiekre tekintettel megvizsgáltuk a szerződések teljesítésének ellentételezése előtti ellenőrzését, valamint a gazdálkodási jogkörgyakorlás kulcsmozzanatainak szétválasztását, mint minden szerződéses üzleti kapcsolatban jelentőséggel bíró kontrolleszközöket (13. ábra).

13. ábra: Milyen gyakran ellenőrzik a szerződések teljesítését azok ellentételezése előtt, milyen arányban látják el különböző személyek a gazdálkodási jogkörgyakorlás feladatait?

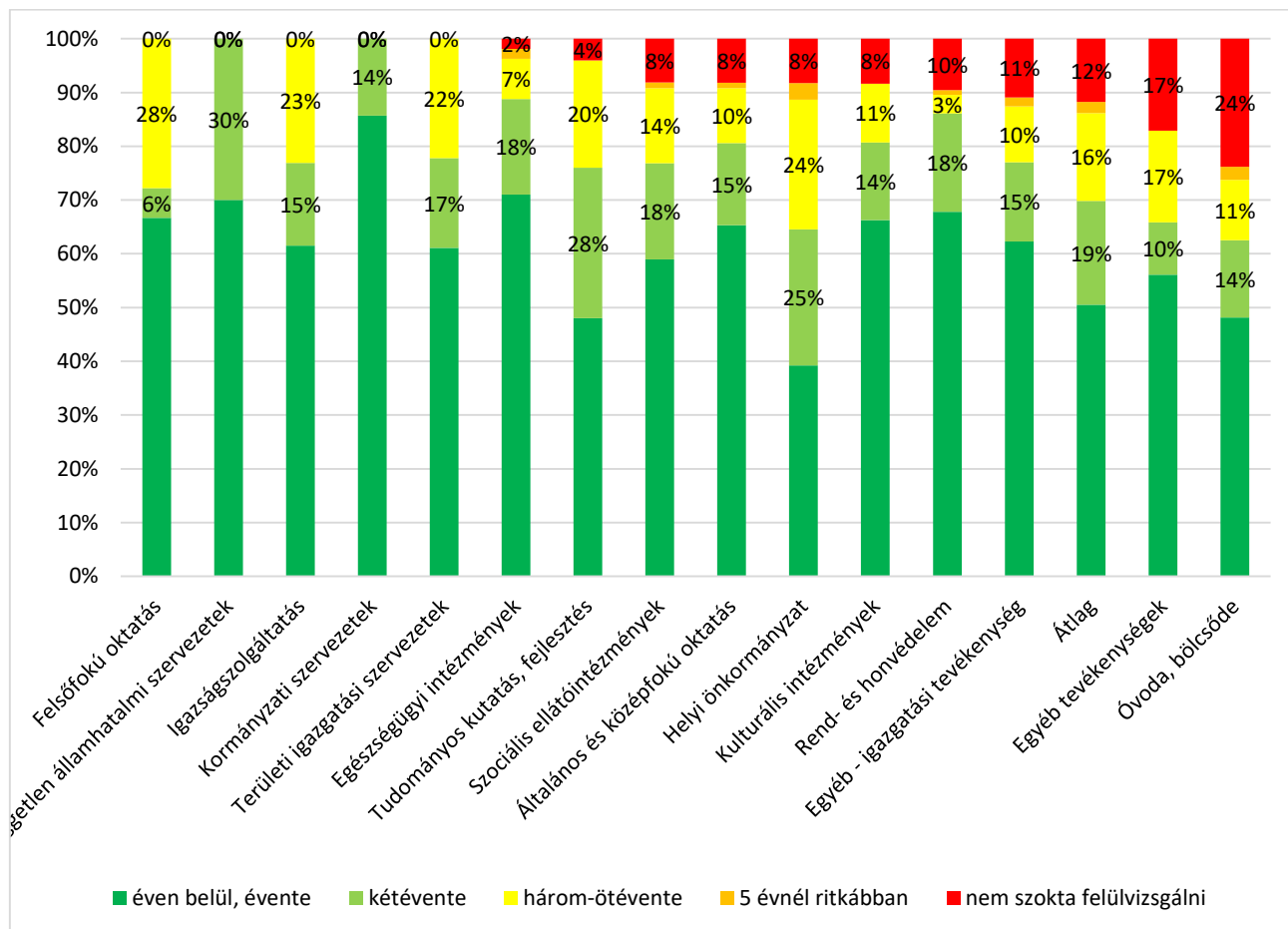


A válaszadók túlnyomó többsége (2991 intézmény) minden esetben ellenőrzi a teljesítéseket azok kifizetése előtt. Kockázatot jelent azonban, hogy egyes intézmények csak szükség szerint, ritkán vagy soha nem ellenőrzi a szerződésszerű teljesítést. A válaszok intézménycsoporti megoszlásának vizsgálata azt mutatja, hogy a teljesítés előzetes ellenőrzését, mint alapvető jelentőségű kontrollt a magyar közintézmények széles körben alkalmazzák. Az óvoda-bölcsőde, az általános és középfokú oktatás, valamint a szociális ellátó intézmények 2-5%-a válaszolt úgy, hogy egyszer sem vizsgálja meg a szerződésszerű teljesítést az ellentételezést megelőzően. Ennek hátterében részben az is állhat, hogy ezen intézménycsoportokban számos olyan intézmény is található, amely jogállása alapján nem is lát el gazdasági feladatokat. Az utalványozás, kötelezettségvállalás, ellenjegyzés feladatainak megosztása szintén minden szektorban elterjedt, az intézmények több mint 60%-a által alkalmazott gyakorlat (13. ábra). Indokolt ugyanakkor, hogy a kulturális intézmények, önkormányzatok, valamint a tudományos kutatás-fejlesztés intézményei körében erősödjön a gazdálkodási jogkörgyakorlás mozzanatainak szétválasztása.

5.2.2 Szerződések felülvizsgálatának gyakorisága

A közintézmények működéséhez számos olyan áru és szolgáltatás beszerzése szükséges, amelyek tervezhető módon, rendszeresen visszatérő jelleggel jelentkeznek. Az, hogy a közintézmények tartalmilag és jogilag is az érdekeiknek megfelelő szerződéseken keresztül jussanak hozzá árukhöz és szolgáltatásokhoz, úgy biztosítható, hogy a hosszabb időszakra szóló szerződéseiket a jó gazda gondosságának megfelelően időről időre felülvizsgálják. Az integritás kérdőív ezért a rendszeres beszállítókkal kötött szerződések felülvizsgálatának gyakoriságát is felméri.

14. ábra: Milyen időszakonként vizsgálják felül a rendszeres beszállítókkal kötött szerződéseket?



Integritási veszélyre figyelmeztető kutatási eredmény, hogy az óvodák bölcsődék, az egyéb tevékenységet folytató közintézményeink, az egyéb igazgatási tevékenységet végző, a rend és honvédelem intézménycsoportjában az intézmények legalább 10%-a egyáltalán nem vizsgálja felül a szerződéseit (14. ábra).

5.3 Külső szakértők alkalmazásának integritása

A közintézmények működésében számos olyan eseti és állandó tevékenység jelentkezik, amelynek ellátásához az intézmény nem rendelkezik a szükséges szakmai kompetenciával. Különösen ilyen terület az EU- források odaítélése érdekében kiírt pályázatok menedzselése vagy a közbeszerzés, de olyan alapfeladathoz is köthet a külső szakértő igénybevétele, mint a jogalkotási folyamathoz kapcsolódó előkészítő munka.

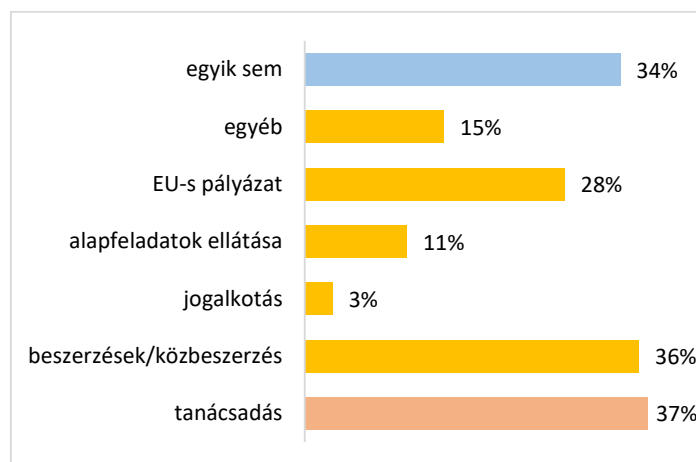
Mivel a szakértők alkalmazása számos esetben szükséges a közintézmények működéséhez, így a kapcsolódó kockázatra adott megfelelő intézményi válasz nem a külső szakértők teljes körű mellőzése, hanem a számon-kérhetőséget erősítő szabályozás kialakítása, a teljesítés feltételeinek pontos, előzetes meghatározása (lásd bővebben Németh et al., 2017.).

Az Integritás felmérés 2018. évi kérdőíve, az előző évekhez hasonlóan rákérdez arra, mely tevékenységeikhez vesznek igénybe az intézmények szakértőt. Mivel ennél a kérdésnél a válaszadók egyszerre több választ is megjelölhettek, az egy-egy szakértői típus igénybevételeéről szóló válaszok mögött jellemzően többféle szakértői közreműködés valamilyen kombinációja van. Jól látszik azonban, hogy a korábbi évekhez hasonlóan továbbra is jelentős a közbeszerzési, beszerzési tevékenységet támogató külső szakértők igénybevétele.

Újdonság, hogy a kérdőív 2018-tól külön kategóriaként méri fel a tanácsadási tevékenységre igénybe vett szakértőket. A tanácsadói szerződések tárgya jellegzetesen a vezetési folyamatokat támogató

stratégiai tanácsadás, kommunikációs tanácsadás, vagy a szervezeten belül készített munkaanyagok külső véleményezése. Mindezek tartalma, minősége azonban nehezen verifikálható, amely a szakértői tevékenység többi típusához képest is fokozott kockázatot hordoz.

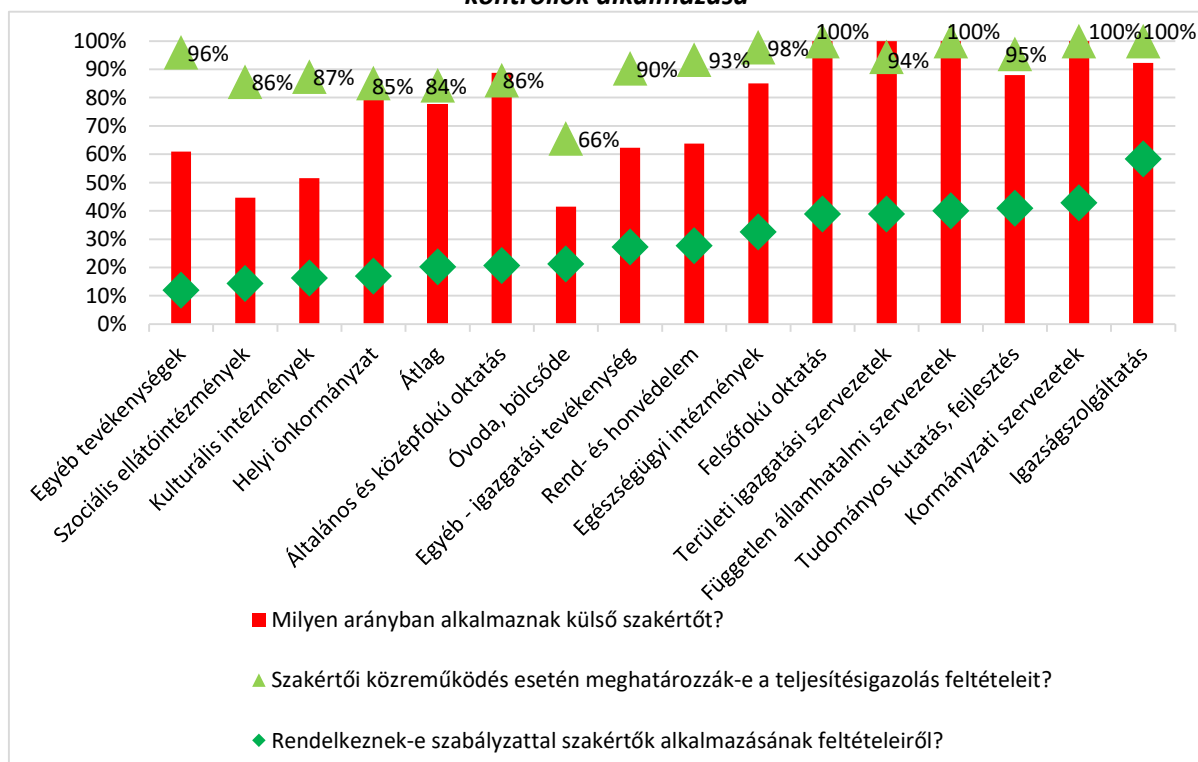
15. ábra: Külső szakértők alkalmazásának típusai



Első alkalommal a 2018-as integritás felmérés eredményei mutathatták meg, hogy a hazai közintézmények körében a tanácsadói tevékenység a legelterjedtebb célja a külső szakértők igénybevételének. A válaszadók 37%-a bíz meg tanácsadókat, amely felülmúlja a sok esetben jogszabály által kötelezően előírt közbeszerzési szakértők alkalmazásának elterjedtségét is (15. ábra).

A külső szakértők alkalmazásában rejlő kockázatokat egyfelől a külső szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzat kialakítása, másfelől a teljesítés tartalmának és a teljesítésigazolás kiállításához kapcsolódó feltételek pontos meghatározása mérsékelheti. Ennek nyomán a külső szakértők alkalmazásának elterjedtsége mellett két kontrolleszközt vizsgáltunk: a külső szakértők alkalmazásáról szóló szabályzat elterjedtségét, valamint a szakértői munkára vonatkozó teljesítésigazolás kiállítás feltételeinek meghatározását.

16. ábra: Külső szakértők alkalmazásának elterjedtsége, valamint az ennek kockázatait mérséklő kontrollok alkalmazása



A külső szakértők igénybevételéről szóló szabályzat alkalmazása a korábbi években mért eredményekhez hasonlóan alacsony. Miközben a magyar közigazgatás meghatározó szektorai, helyi önkormányzatok, területi igazgatási szervek, minisztériumok, független államhatalmi szervek 90 százaléka alkalmaz szakértőket, szabályzattal csak 10-40%-uk rendelkezik. Hasonlóan a tavalyi esztendőhöz, az igazságszolgáltatásban mutatkozik az ilyen jellegű szabályozás a leginkább bevett eszköznek (16. ábra).

Az intézmények többsége a szakértői munka igénybevétele esetén a teljesítésigazolás kiállításának feltételeit egyértelműen meghatározza. Az óvodák, bölcsődék intézménycsoportja a leginkább veszélyeztetett mind a szakértők alkalmazására vonatkozó szabályozottság, mind a teljesítésigazolás folyamatának garanciái tekintetében veszélyeztetett.

5.4 Beszerzések, közbeszerzések integritása

A 2016. évi intézménycsoportos integritás elemzés, ezt követően a 2017. évi Integritás felmérés eredményeit feldolgozó elemzés (Vasvári et al., 2017, Németh et al., 2017) vizsgálta külön fókuszként a közbeszerzések integritását. A közbeszerzések integritási szempontú vizsgálatát indokolta, hogy a magyar közsférában egyre jelentősebb mennyiségű kiadást tesznek ki az ilyen módon szabályozott beszerzések, 2015-ben 1931, 2016-ban 2007, míg 2017-ben 3629 milliárd forintot tett ki a nyilvántartott közbeszerzési eljárások összértéke⁸

Integritási szempontból a közbeszerzések kétarcúak: a közbeszerzési eljárás nagyobb értékű szerződéseket, megbízásokat jelent, amelyek így nagyobb korrupciós érdekeltséggel néznek szembe, de ezzel párhuzamosan szigorú szabályozással és eljárási határidőkkel, a nyilvánosság kontrolljával és dokumentációs kötelezettséggel, valamint erős versenykövetelményekkel járó folyamat. Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a nagyobb beszerzési értékekkel járó nagyobb integritási veszélyeket a szigorúbb közbeszerzési szabályok ellensúlyozzák.

5.4.1 Beszerzések integritása

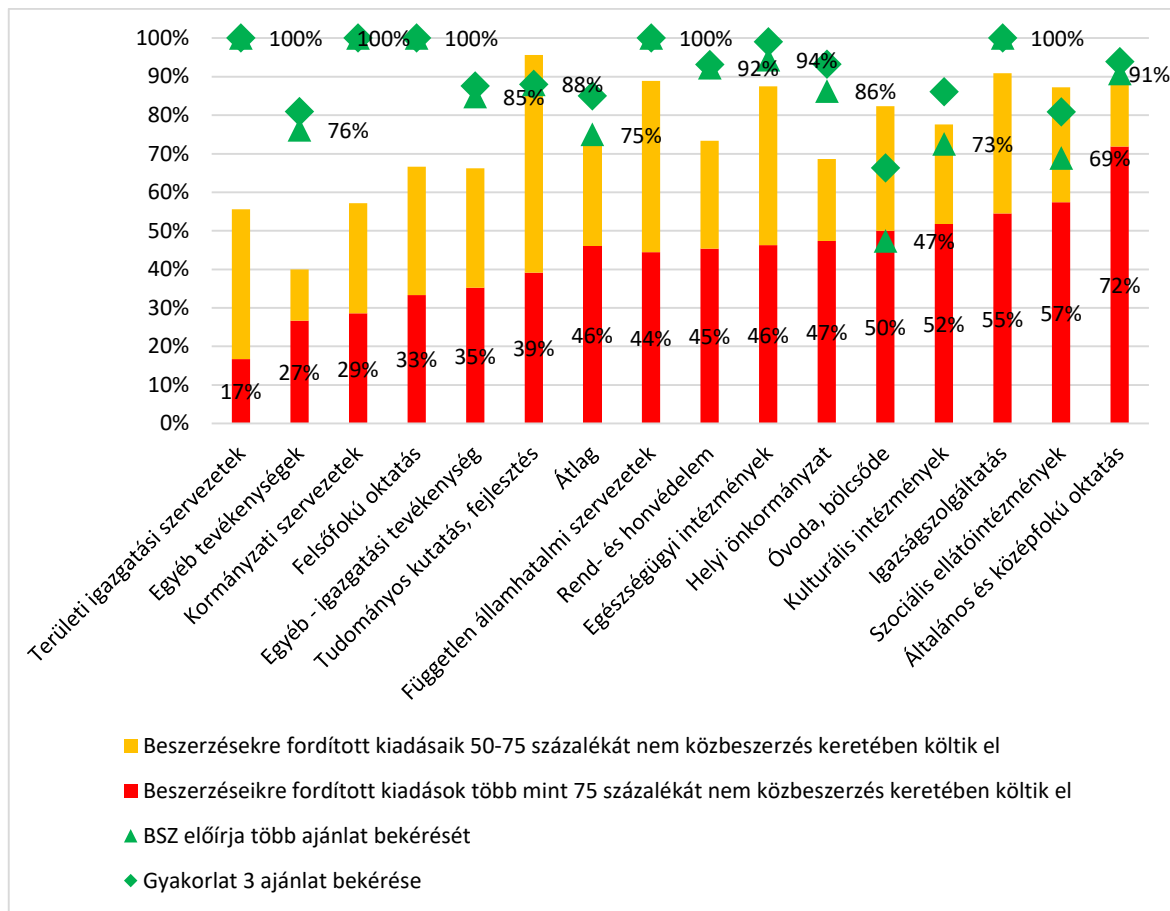
A közbeszerzési forma növekvő szerepe mellett jelentős gazdasági súlyt képviselnek a közbeszerzési értékhatárt el nem érő, vagy más speciális körülmény miatt a Kbt.⁹ hatálya alá nem tartozó beszerzések. A 2018. évi integritás felmérésben választ adói intézmények 62 százaléka például egyáltalán nem folytatott le közbeszerzési eljárást. Az egyszerű beszerzések esetében a potenciális pályázók hirdetményi formában történő értesítésének hiánya a versenyt eleve szűkebb keretek közé szorítja, a beszerzői érdek védelme és a transzparencia korlátozottan érvényesül. Integritási veszélyként merül fel az is, ha a beszerző intézmény szándékosan kerüli el a Kbt. köteles eljárási formát (sürgősség, egybeszámlítási kötelezettség kijátszása). Minderre tekintettel az integritást veszélyeztető kockázatként vettük számításba, ha az intézmények összes, közbeszerzésekre és beszerzésekre fordított kiadásainak arányában a nem Kbt. hatálya alatt lefolytatott beszerzések jelentősebb súlyt képviselnek.

A beszerzések integritását erősítő két legjelentősebb kontroll - hasonlóan a közbeszerzésekhez – az ajánlattevők számához, több pályázó meghívásához kapcsolódik. Emiatt szabályozottsági kontrollként vizsgáljuk, hogy az intézmény beszerzési szabályzata előírja-e főszabályként a közbeszerzési értékhatár alatt is több ajánlat bekérését. Emellett fontos az is, hogy az intézmények beszerzéseik lebonyolítása során a gyakorlatban is megvalósul-e a három ajánlat bekérése.

⁸ <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-kozbeszerzesek-2017-evi-alakulasarol>

⁹ 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről

17. ábra: Beszerzések relatív súlya és beszerzések integritását erősítő kontrollok elterjedtsége intézménycsoportonként



Vizsgálatunk megmutatta, hogy pont azon intézménycsoportokban, ahol az intézmények kiadásainak szerkezetében jellemzően 75 százalékos súly fellett szerepelnek a nem közbeszerzési törvény által szabályozott beszerzések (óvodák, kulturális intézmények, szociális ellátó intézmények, általános és középiskola), a három ajánlat bekérése és az erre vonatkozó előírás kevésbé alkalmazott eszköz, mint a többi intézménycsoportban. Magas kockázatokat hordoz a tudományos kutatás fejlesztés intézménycsoportja, ahol összességében nagy a beszerzések relatív súlya, de a versenyt erősítő két kontroll alkalmazása valamivel átlag alatti (17. ábra).

Felmerül annak a kockázata, hogy a közbeszerzési törvény szerinti eljárások mellőzésével a beszerző intézmények egyik célja a verseny mérséklése lehet. Az integritás szempontjából tehát nem a beszerzések relatíve magas aránya, hanem a kapcsolódó kontrollok hiánya kifogásolható. Például az igazságszolgáltatás szervezeteiben, ahol jellemző az egyszerű beszerzések alkalmazása a versenyt erősítő két kontroll teljes körűen, 100 százalékosan alkalmazott.

A vizsgálat a szabályozás és gyakorlat közötti kapcsolat feltárásával arra is rávilágított, hogy bár az előírás meglétének vizsgálata önmagában nem adhat teljes képet a kontrollmechanizmusok összefüggéseiről, tényleges működéséről, számos esetben mégis fontos indikátora az érvényesülő gyakorlatnak.

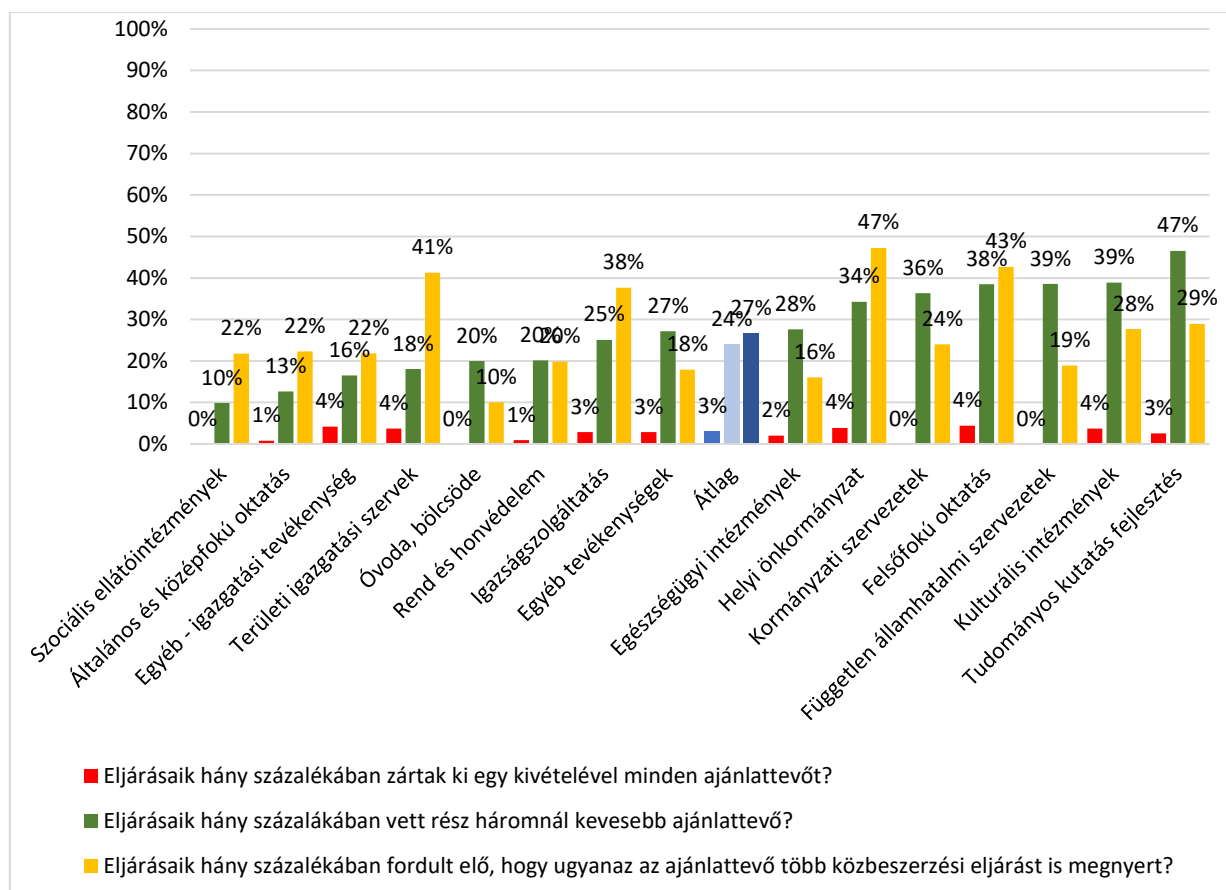
5.4.2 Közbeszerzések integritása

A közbeszerzések fő célja ma már elsősorban nem az olcsóság biztosítása, hanem a fair, méltányos kiválasztási forma (lásd bővebben Vargha et al, 2018. 44-45. old). A közbeszerzésekben a verseny helyzetét általában az eljárás típusa (nyílt, meghívásos, versenytárgyalás), illetőleg az eljárásban résztvevő ajánlattevők száma alapján jellemzik. Utóbbival kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy

kevésbé versenyző, erősen koncentrált, vagy monopolisztikus piacokon (szellemi alkotások területe, licenszek, informatikai beszerzések, szavatossággal jótállással garantált építési munkák) az ajánlatkérő szándékától függetlenül kialakulhat olyan helyzet, hogy csak kisszámú ajánlattevő tud érvényes ajánlatot tenni.

A háromnál kevesebb ajánlattevővel lebonyolított közbeszerzések mellett az ajánlattevők kizárása, valamint az egy ajánlattevő többszörös győzelme is fontos jellemzője a közbeszerzési eljárások integritásának. Erre tekintettel ez alkalommal ezen három integritási veszélyt jelző eljárástípus százalékos megoszlását vizsgáltuk meg a közsféra intézménycsoportjaiban.

18. ábra: Közbeszerzési eljárások versenyerőssége és szabályossága az egyes intézménycsoportokban



Az egyes intézménycsoportokban mért eredmények a 2017-es adatfelvételhez hasonló arányt mutatnak¹⁰. A tudományos kutatás-fejlesztés, a felsőfokú oktatás, a független államhatalmi szervek, a minisztériumok, kormányzati szervek valamint a kulturális intézmények rendelkeznek olyan beszerzési igényekkel, amelyek a háromnál kevesebb ajánlattevővel lefolytatott eljárások arányára tekintettel kevésbé versengő piacról elégítenek ki. Aggályos, hogy bár a helyi önkormányzatok esetében nem feltételezhető a speciális tárgyú beszerzések nagyobb előfordulása, de eljárásaikban mégis korlátozottabb a verseny (18. ábra).

A verseny helyzetének jobb megvilágítása érdekében megvizsgáltuk azon esetek előfordulását is, amikor az ajánlatkérő maga zár ki (egy kivételével) minden más ajánlattevőt. Azt találtuk, hogy az elmúlt 3 évben lebonyolított beszerzések arányában ez minden intézménycsoportban igen alacsony arányban fordul elő (0-4%). Ez arra utal, hogy az ajánlatkérők sem indokolt, sem visszaélészerű okokból nem alkalmazzák a kizárást, mint a versenyt korlátozó eszközt.

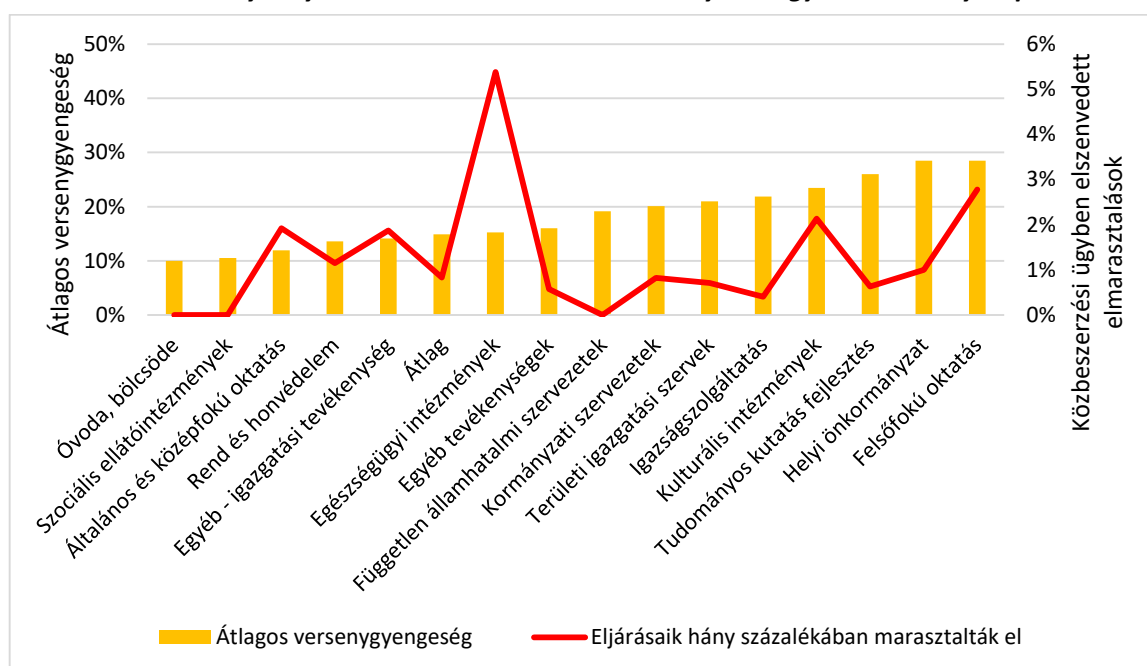
¹⁰ A kérdőív megújításához kapcsolódó módszertani okok miatt azonban a 2018-évi adatok elemzése során nem az elmúlt 3 évben megkezdett, hanem az elmúlt 3 évben megkezdett és sikeresen lezárt eljárások arányában készítettük el a kimutatást.

5.4.3 Közbeszerzési elmarasztalások

A 2017. évi Integritás felmérés eredményeit feldolgozó elemzésünk kimutatta, hogy a közbeszerzési ügyben megtámadott és elmarasztalt szervezetek eljárásaiban arányaiban több 3-nál kevesebb ajánlattevővel lefolytatott eljárás volt. Ennek nyomán azt a következtetést fogalmaztuk meg, hogy a verseny gyengesége összefügg a közbeszerzési ügyekben kimondott elmarasztalásokkal.

A felmérés kérdőívének 2018. évi megújítása lehetőséget adott arra, hogy a közbeszerzési ügyben kimondott elmarasztalásokat, ne csupán az egyes intézmények szintjén, de az eljárások arányában is fölmérjük, továbbá, hogy a versenygyengeség és a szabálytalanság közötti kapcsolatról szóló feltételezésünket pontosabb eszközökkel teszteljük. Ennek érdekében megvizsgáltuk az egyes intézménycsoportokban a verseny gyengeségére utaló jelek (háromnál kevesebb ajánlattevő részvétele, ugyanazon ajánlattevő többszörös győzelme, ajánlattevők kizárása) átlagos arányát, valamint a közbeszerzési ügyben elszenvedett jogerős elmarasztalások arányát az intézmény közbeszerzési eljárásaiban.

19. ábra: A verseny helyzete és az elmarasztalások aránya az egyes intézménycsoportokban



A közbeszerzési eljárások szabálytalansága intézménycsoportonként tehát karakteresen eltérő képet mutat. Az átlaghoz képest azon intézménycsoportokban több az elmarasztalás, amelyek egy közszolgáltatás nyújtására specializálódtak. Egészségügyi intézményeink eljárásainak több mint 5 százalékban, a felsőfokú oktatás, a kulturális intézmények közbeszerzési eljárásaiban pedig mintegy 2-2,5 százalékban, az átlagot meghaladóan fordul elő jogerős elmarasztalás, miközben átlagosan az intézmények eljárásainak kevesebb, mint 1%-ában fordul elő elmarasztalás (19. ábra).

Különösen élesen mutatkoztak meg a rendszerszinten előforduló szabálytalanságok az egészségügyi intézmények gazdálkodási, beszerzési tevékenységében¹¹.

A közbeszerzési ügyben kimondott elmarasztalás ugyanakkor nem mutat erős összefüggést a verseny és az integritás erősségét jelző tényezőkkel, az átlagos versenyerősség számszerűsítése érdekében kialakított mutatóval. A szűkebb versenyre utaló jelek mellett a közbeszerzési eljárások nem bizonyultak nagyobb mértékben szabálytalannak (kormányzati szervek, területi igazgatási szervek, helyi önkormányzatok). Ez megerősítheti azt a korábban kifejtett gondolatmenetet, hogy az

¹¹ <https://www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/az-asz-tajekoztatasa-az-egeszsegugyi-gazdalkodo-szervezetek-ellenorzeserol>, <https://www.aszportal.hu/hu/hirek/ujabb-harom-szakrendelo-ellenorzese-zarult-le>

ajánlatkérők nem visszaélésszerű módon korlátozzák a versenyt, hanem eleve korlátozott módon versengő piacról kénytelenek beszerzési igényüket kielégíteni, így szabályos, a közbeszerzési törvény által megengedett módon vesz részt az eljárásokban háromnál kevesebb ajánlattevő.

6. Következtetések

Az Állami Számvevőszék immár tíz éve foglalkozik az integritás kultúrájának meghonosításával, elterjesztésével. Az elmúlt évek tapasztalatainak és a felhasználói igények figyelembevételével a 2018. évi Integritás felmérés számos ponton megújult. A közsféra integritási helyzetének átfogó bemutatása mellett rávilágít új, korábban soha nem vizsgált kontrolleszközök alkalmazásában rejlő lehetőségekre, és górcső alá veszi a közintézmények üzleti, gazdasági kapcsolataiból, így a köz- és magánszektor találkozásiából eredő kockázatos területeket.

Az alábbiakban a felmérés eredményei alapján levont következtetéseinket mutatjuk be.

Továbbra is egyik fő eredményünk az Integritás felmérés iránti érdeklődés növekedése, az integritás szemlélet megerősödése, amelynek köszönhetően a felmérésben résztvevő intézmények száma évről évre folyamatosan emelkedett.

A kockázatok és a kontrollok általános egyensúlya

A közsféra intézményei körében az integritáskockázatok és a kontrollok kiépítettsége jellemzően együtt mozog: minél magasabb a kockázati szint, annál magasabb a kontrollkiépítettség is. Az erős pozitív korreláció a kockázatok és kontrollok között azt jelenti, hogy a közintézmények jellemzően helyesen azonosítják az integritás kockázataikat, és a kockázati szintnek, illetve mintázatnak megfelelő kontrollok kiépítettségéről gondoskodnak. A kockázati szinttel nem indokolható túl magas kontrollkiépítettség túlszabályozottságot, a túl alacsony kontrollszint, pedig az integritáskockázatokkal szemben alacsony védekezést jelent.

A szabályozottság kockázatai

Első alkalommal mutattunk rá a közintézmények jogszabályi környezetével kapcsolatos percepcióira. A közintézmények jelentős hányada a jogszabályi környezetet összetettnek és szerteágazónak, mintegy 15%-uk pedig ellentmondásosnak és/vagy hiányosnak ítéli. Az ellentmondásokkal terhelt esetleg hiányosnak ítélt jogszabályi környezet, illetve ennek percepciója fokozza a korrupciós veszélyt. Növeli az állampolgárok számára bizonytalan kimenetelű ügyek előfordulásának kockázatát azáltal, hogy a jogalkalmazó úgy ítélheti meg, szélesebb mozgástérrel bír saját belátása szerint cselekedni, adott esetben önkényes döntéseket hozni. Ilyen esetekben a döntések befolyásolása érdekében az állampolgárok oldaláról is erősödhet a korrupciós nyomás. A jogszabály-értelmezés kihívásait fokozó kockázat, hogy a közintézmények több mint fele méltányosságot alkalmazhat, azaz a leírt szabály alkalmazásától el is térhet.

Amennyiben a jogalkalmazó a jogszabályi környezetet szerteágazónak vagy összetettnek ítéli, úgy érdemes azt integritás szempontból is felülvizsgálni. Mint fentebb láttuk egyes területeken indokolt számos szabály, amely egyben integritás kontrollt jelenthet, fenntartása. Másutt a szabályozási környezet összetettsége a megfelelő kontrolláltság veszélyeztetése nélkül is mérsékelhető. Ennek megítélésében támogatást nyújthat az új önértékelő rendszer.

Speciális korrupcióellenes rendszerek elterjedése

A speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások egyre inkább terjednek a hazai közszférában. A legnagyobb arányban a „négy szem” elvének alkalmazása jellemző, emellett nőtt az etikai szabályzatok, a külső panaszokat kezelő rendszerek, illetve a különféle ajándékok elfogadására vonatkozó belső szabályzatok száma is. Ugyanakkor ez utóbbi kontroll esetében szükséges a mind szélesebb körű elterjedtség elérése, különösen azon közszolgáltatást nyújtó intézmények körében, ahol a nyújtott szolgáltatás iránt jelentős túlkereslet mutatkozik. A korrupcióellenes képzés, illetve a rendszeres korrupciós kockázatelemzés továbbra sem elterjedt. A korrupciós kockázatok elemzése és

értékelése nélkül nem lehetséges a kockázatok mérséklésére alkalmas kontrollokat meghatározni, így a kockázatelemzés, -értékelés, mint kontrolleszköz széleskörű elterjedése kívánatos. Emellett a közintézmények jellemzően nem élnek az integritás tanácsadók alkalmazásának lehetőségével, miközben ez a közszolgáltatást nyújtó vagy hatósági jogkörrel rendelkező intézmények körében, az átlagot meghaladó kockázati szint miatt szintén indokolt lenne.

A szubjektivitást kizáró technológiák alkalmazása

A digitalizációval egyidejűleg a magyar közintézmények körében is megjelent az automatizált rendszerek alkalmazása, amely bár nagyon hatékony, egyelőre még terjedőben lévő kontrolleszköz, mindössze az intézmények 20,4%-a alkalmazza. Ezen eszközök alkalmasak például a felvételi eredmények automatikus elbírálására a felsőoktatásban, a szolgáltatás sorrendjének meghatározására, vagy a gyorsajtás megállapítására, sőt a büntetés automatikus kiszabására és postázására is. Az emberi tényező kizárásával működő automatizált rendszerek alkalmazása mindinkább a közintézmények objektív, transzparens és állampolgár központú működését vetíti előre. Szélesebb körben történő elterjesztésükhöz és fejlesztésükhöz tehát a jövőben további erőforrások szükségesek.

Ügyfélközpontú közigazgatás

A szolgáltató állam számára az ügyfelek véleménye az igénybe vett közszolgáltatásról kulcsfontosságú információ. A felmérés által a kezdetektől értékelt panaszkezelő rendszerek az ügyfél visszacsatolás passzív formáját jelentik. Ennek eredménye fontos ugyan, de csak a negatív tapasztalatok, a kifogások megismerésére alkalmas. Új kontrolleszközként vizsgáltuk, az ügyfelek elégedettségének mérését, amelyben a közintézmény aktív kezdeményezőként lép föl azért, hogy az állampolgárok véleményét megismerje. Az ügyfél elégedettség mérésének elterjedtsége elsősorban a közvetlen ügyfélkapcsolatokkal rendelkező intézménycsoportok körében magas, ami indokolt.

Külső tanácsadói munka integritásának erősítése

Annak ellenére, hogy a külső szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzat kialakításának fontosságára az ÁSZ korábban már felhívta a figyelmet, a kontrolleszköz alkalmazása 2018-ban sem erősödött meg. Mind e mellett először váltak láthatóvá a külső tanácsadók alkalmazásából eredő legjelentősebb integritási kockázatok. A közintézmények a külső szakértőket leggyakrabban tanácsadói feladatokra veszik igénybe, a tanácsadói feladatok érdemi tartalma ugyanakkor nehezen megítélhető, átláthatósága a legkevésbé biztosítható, ezért indokolt e terület kontrollszintjének megerősítése.

Szerződések és beszerzések integritása

Az integritás erősségét mutatja, hogy a szerződésekhez kapcsolódó kulcsfontosságú kontrollok, így a gazdasági jogkörgyakorlás szétválasztása és a teljesítés ellenőrzése minden szektorban elterjedt. Emellett a szerződések felülvizsgálata átlagosan két-három évente megtörténik a közintézményekben. A közbeszerzésen kívül lefolytatott beszerzések integritása a beszerző intézmények részéről fokozott figyelmet igényel. Egyértelműen integritási rés (a kockázatok kontrollokkal való lefedettségének hiánya), hogy a nagy arányban egyszerű beszerzésekre támaszkodó intézménycsoportok (tudományos kutatás fejlesztés, a kulturális, a szociális és az óvodai területen tevékeny közintézmények) a beszerzések integritását erősítő, a több ajánlattevő részvételét elősegítő kontrollok kiépítésében nem járnak az élen.

Felhasznált irodalom

- Guriev, S. (2004): Red tape and corruption. *Journal of development economics*, 73(2), 489-504.
- Jain, A. K. (2001): Corruption: A review. *Journal of economic surveys*, 15(1), 71-121.
- Németh E., Martus B., Vargha B., Gergely Sz., Vasváriné M. J., Jakovác K. (2017): Elemzés a közsféra integritási helyzetéről – 2017. Budapest: Állami Számvevőszék, 70 p.
- Németh E., Martus B., Szabó Z., Vargha B. (2016): Integritás felmérés: Közintézmények, 2016. Budapest Állami Számvevőszék.
- Németh E., Martus B., Vargha B. (2018): Közzolgáltatások integritáskockázatai és kontrolljai, *Pénzügyi Szemle* 2018/2
- Vargha B., Németh E., Martus B. (2018): Közbeszerezések integritása, *Közbeszerezési Szemle*, 2018. VIII. évfolyam, 12. szám
- Vasvári T., Németh E., Martus B., Vargha B., Kozma G. (2017): Elemzés a közsféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként – 2016. Budapest: Állami Számvevőszék, 77 p.
- Vasvári T., Vargha B., Martus B. Németh E. (2017): Etikus vezetés és szervezeti struktúra. A hazai közintézmények integritási helyzetének összefüggése az etikus elterjedtségével és a szervezeti sajátosságokkal. *KÖZ-GAZDASÁG* 12: (4) pp. 29-56.

Jogsabályok:

Kbt. - 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerezésekről

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet

Webes források:

<http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokek-tajekoztatoja-kozbeszerzesek-2017-evi-alakulasarol>

<https://www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/az-asz-tajekoztatasa-az-egeszsegugyi-gazdalkodo-szervezetek-ellenorzeserol>

<https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/ujabb-harom-szakrendelo-ellenorzese-zarult-le>

Jegyzetek

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.

Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf.54.

Telefon: 484 9100

www.asz.hu